

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра Конституционное и административное право

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного самоуправления

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему Сравнительное конституционно - правовое исследование порядка
распределения компетенции в федеративных системах России и Германии

Обучающийся

А.Н. Карпунин

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

кандидат юридических наук Н.А. Блохина

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2022

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1 Характеристика федерализма как формы политико-территориального устройства	11
1.1 Понятие и значение федерализма	11
1.2 Федеративные государства и их конституционно-правовые особенности	26
Глава 2 Особенности федерализма в Российской Федерации и Германии	38
2.1 Федерализм в Российской Федерации.....	38
2.2 Характеристика федерализма в Германии	50
Глава 3 Конституционно-правовое исследование порядка распределения компетенций в федеративных системах России и Германии	56
3.1 Конституционно-правовые особенности порядка распределения компетенций в Российской Федерации	56
3.2 Конституционно-правовые особенности порядка распределения компетенции в Германии	67
3.3 Конституционно-правовое исследование порядка распределения компетенции в федеративных системах России и Германии: общее и особенное	78
Заключение	85
Список используемой литературы и используемых источников.....	90

Введение

Актуальность и научная значимость настоящего исследования. Федерализм является одним из основных видов административно - территориального устройства государства, что наделяет государство определенными особенностями, которые влияют на его последующее политическое, экономическое, правовое и социальное развитие. Федерализм распространен в странах с большой территорией, что логически обосновано необходимостью более эффективного государственного управления на территории всего государства. Между тем, в зависимости от конкретного государства федерализм может быть реализован полностью, либо может являться формальной составляющей государственного строя государства.

Конституция РФ закрепляет то, что Российская Федерация является федерацией. Между тем, начиная с 2004 года, Россия не минуемо уходит от принципа федерализма, усиливая централизацию и подчинение регионов федеральным органам власти. Конституционные изменения 2020 года, окончательно интегрировали местное самоуправление в вертикаль публичной власти, которая так основательно формировалась на протяжении последних двадцати лет.

Вместе с тем, большинство экономически развитых стран в мире, являются федерациями (США, Канада, Германия, Австрия, Швейцария и другие), что свидетельствует об эффективности федерализма для построения развитого государства. Федеративная Республика Германия (далее - Германия, ФРГ) после Второй мировой войны в Основном законе 1949 года закрепила федеративное устройство государства. После объединения Германии в 1990 году единая Германия стала одним из основных федеративных государств в мире. Успехи Германии в различных областях экономики и политики обеспечили ей первенство среди стран Европейского Союза (далее - ЕС). На сегодня, Германия является одним из лидеров стран ЕС, НАТО, ООН и иных международных политических государств.

Многие исследователи немецкого федерализма, утверждают, что Германия исторически всегда являлась федерацией, в силу того что еще в 1871 году при её объединении важную роль играли интересы территорий (земель), входивших в состав Германской империи.

История российского федерализма имеет некоторые отличия. В первую очередь, Россия исконно являлась централизованным государством многие столетия и территории управлялись из «центра». В процессе присоединения новых территорий к Московскому государству, а затем к Российской империи, входившие в состав земли, фактически теряли властные полномочия.

Несмотря на разность исторических вех формирования федеративных систем Германии и России, с позиции конституционно- правового закрепления принципа федерализма в Германии и России есть много общего. Однако нормативная общность, не ведет к фактической реализации федерализма в государствах, что составляет особый научный интерес организации и функционирования федерализма в указанных странах.

Объект исследования: общественные отношения в сфере организации и функционирования федеративных систем России и Германии.

Предмет исследования: отношения, складывающиеся в рамках конституционно - правового развития федеративных систем России и Германии.

Цель исследования: выявить организационные и функциональные особенности федерализма на примере федеративных систем Российской Федерации и Федеративной Республики Германия, определить основные аспекты позитивного и негативного развития федерализма и предложить законодательное совершенствование выявленных недостатков.

Гипотеза исследования состоит в том, что формальный и фактический федерализм имеют массу различий, которые в первую очередь отличаются, следующем:

- формальный федерализм, хотя и имеет конституционное закрепление, однако реально не существует в странах с авторитарным политическим режимом;
- реальный федерализм может существовать только в демократических странах с развитой представительной демократией, как в «центре», так и на местах;
- местное самоуправление и власть субъектов федерации являются основой федерализма;
- федерализм не может существовать в странах, где отсутствует верховенство закона;
- федерализм Российской Федерации является формальным федерализмом;
- федерализм Германии является формально закрепленным и фактически реализованным на территории этой страны.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- дать понятие и определить значение федерализма;
- определить конституционно - правовые особенности федеративных государств;
- изучить федерализм в Российской Федерации;
- определить конституционно - правовые особенности федеративной системы Российской Федерации и выявить проблемные аспекты федерализма в Российской Федерации;
- изучить федерализм в Германии и выявить конституционно-правовые особенности федеративной системы Германии.

Теоретико - методологическую основу исследования составили работы, таких отечественных авторов, как К.В. Арановский, М.В.Баглай, К.А.Бекашев, Н.Б.Габричидзе, Э.П.Догржиев, А.В.Зиновьев, Д.Л. Златопольский, Е.Р. Кастель. Также использовались труды немецкий ученых исследовавших проблематику немецкого федерализма: Г. Дюриг, М. Закс, Е.

Ипсен, Е. Изензе, Х. Маурер, Т.Маунц, В.Маихофер,И. Мюнх,Д. Раушнинг, В. Фогель, К. Хесс, Р.Циппелиус, Е.Штайн, Е.Шнайдер.

Базовыми для настоящего исследования явились также диссертационные исследования федеративных систем России и Германии А.В. Саленко, А. Штелер-Май, Е.Ю. Медведевой, Г.К. Садриева.

Методы исследования: используется диалектический метод познания, который подразумевает изучение общественно-политических и правовых явлений в их взаимной связи и обусловленности. Автор стремился отобразить образ российского и германского федерализма, существующего в реальной действительности; рассмотреть федерализм как динамическое государственно-правовое явление, которое подвержено постоянному развитию. В работе также используется метод сравнения и сопоставления, а именно две его разновидности сравнительно- исторический и сравнительно-правовой.

Опытно-экспериментальная базу исследования составляют Конституция Российской Федерации, Основной закон Федеративной Республики Германия, федеральные законы Российской Федерации и Федеративной Республики Германия, материалы научно-практических конференций и семинаров по федеративным системам России и Германии.

Научная новизна исследования заключается в:

- использование в рамках исследования, новейших конституционных изменений в сфере федерализма;
- обширный анализ федеративных систем России и Германии, с учетом нормативных особенностей и фактического состояния;
- сравнительно - правовой анализ федеративных систем России и Германии.

Теоретическая значимость исследования заключается в:

- теоретические положения могут быть использованы в исследовании проблем федерализма в России;

- содержащиеся в исследовании выводы и предложения могут позволить законодателю Российской Федерации более эффективно реализовывать принцип федерализма в Российской Федерации;
- исследованный теоретический аспект федерализма Германии позволит использовать его для нормативного совершенствования федерализма в России.

Практическая значимость исследования заключается в возможности дальнейшего использования материалов настоящего исследования для дальнейших научных исследований в области федерализма, федеративной системы России, федеративной системы Германии, а также в рамках сравнительно - правового исследования федерализма в России и Германии.

На защиту выносятся:

- формальное закрепление федерализма в основных законах страны, не зависит от фактической реализации федерализма на территории этого государства. Формальность конституций и основных законов государств, создает предпосылки для отсутствия необходимых факторов появления реального федерализма;
- федеративная система Российской Федерации определяется Конституцией РФ и регламентируется различными федеральными конституционными и федеральными законами. Федеративная система Российской Федерации имеет три уровня, на каждом из которых предусмотрен свой объем компетенций в процессе реализации государственного управления;
- федеральный уровень власти в России является основным, он определен в Конституции РФ и иных нормативных правовых актов. После административной реформы 2004 года, централизация России была усилена и федеральные органы власти, фактически, стали доминировать не только на федеральном, но и на региональном и местном уровне;

- централизация межгосударственных отношений и выхолащивание парламента превратили Россию в квазиунитарное государство, лишь на словах исповедующее принципы и практику федерализма. Руководители управлений региональных администраций теперь подчиняются как губернаторам регионов, так и руководителям территориальных управлений федеральных министерств. Губернаторы, в свою очередь, назначаются президентом по согласованию с региональными собраниями, контролируемые партией, имеющей большинство в парламенте;
- в Российской Федерации изменения в порядке назначения членов верхней палаты превратили Совет Федерации в уступчивый и пассивный орган, который уже не может действовать как независимый форум для артикуляции региональных интересов. Точно также Госсовет и Совет законодателей не предоставили регионам ничего, кроме совещательного голоса при выработке федеральной политики;
- совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации не имеет реальной политической силы, формируется из «представителей» субъектов федерации (большинство сенаторов не имеют никакой связи с регионами, которые они представляют), являясь таковыми лишь формально, назначаются органами исполнительной и законодательной власти в Совет Федерации, без прямого на то, волеизъявления народа;
- «немецкая система федерализма не является ни двойной, ни чисто вертикальной. Эта система имеет отлично выраженную кооперативную структуру, одной из особенностей которой является наличие общих федерально - региональных органов. Одним из таких органов является Федеральная Конвенция (Bundesversammlung), Конфликтный Комитет (Vermittlungsausschuss), Бундесверт и другие органы совместного управления» [2];

- федерализм в Германии является принципом построения немецкого государства, тогда как в России федерализм - это система государственного устройства. Несмотря на это, Германию можно назвать в большей степени федеральным государством, в отличие от России, где субъекты федерации практически бесправны в решении политических и экономических вопросов на своей территории;
- федеральный принцип Основного закона обязывает федеральное правительство и правительства земель проявлять взаимное внимание и помощь (принцип лояльности федеральному правительству или поведения, дружественного федеральному правительству);
- федеральный порядок, реализованный в Основном законе ФРГ, как правило, основан не на разделении, а на сотрудничестве между федеральным правительством и правительствами земель. Федеральный порядок в России базируется на строгой иерархии, «вертикали власти», централизованной системе подчинения регионов - федеральным органам власти;
- кооперативный характер германского федерализма выражается также в том, что земли через Бундесрат участвуют в федеральном законодательстве, в федеральном управлении и в вопросах, касающихся Европейского Союза. Разделение федерального правительства на федеративные земли и принципиальное участие федеративных земель в федеральном законодательстве составляют часть неизменного ядра конституционного строя Германии;
- немецкий федерализм построен от «низшего к высшему», то есть органы муниципальной власти обладают достаточно обширными полномочиями на своей территории, являются независимыми и формируются путем прямых выборов. Российский федерализм исключает самостоятельность органов местного самоуправления. Поправки в Конституцию РФ 2020 года, интегрируют органы местного самоуправления в вертикаль публичной власти, тем самым

решение местных вопросов, напрямую зависит от решений органов власти субъектов и федерации.

Структура магистерской диссертации. Работа состоит из введения, трех глав (разделов), заключения, список используемой литературы и используемых источников.

Глава 1 Характеристика федерализма как формы политико-территориального устройства

1.1 Понятие и значение федерализма

На современном этапе развития человеческой цивилизации наиболее характерной формой институционализации упорядоченной жизнедеятельности человеческих общностей является государство, демократическое понимание сущности которого в науке теория государства и права именуется в качестве формы государства.

Одним из элементов формы государства в науке называют форму государственного устройства, либо форму административно-территориального устройства государства.

Географическое пространство является важным конфигуратором системы государственного управления и государственной власти, которое может при определенных условиях служить фактором дезинтеграции, или же интеграции социально-экономических и управленческих процессов и является базисом для формирования системы органов государственного управления.

Государственное устройство государства, является определенной формой территориальной организации государственной власти на определенной территории. Е.Г. Лукьянова полагает, что форма организации государственной власти на территории конкретного государства, по итогу, формирует весь процесс развития и управления на территории страны [35, с.122].

В современном понимании «территориальная организация власти» - это определенная основным законом государства и иными нормами национального права, система органов публичной власти и взаимоотношения между ними, которые формируются в соответствии с административно-

территориальным устройством государства, что влияет на последующее функционирование органов государственной власти на всей территории.

По мнению В.Л. Кулапова, в социально-политическом плане, «форма территориальной организации государства», это обусловленная географическими, историческими, экономическими, социальными, культурными и другими факторами, внутренняя территориальная организация государства с разделением ее территории на составные части - административно-территориальные единицы - с целью обеспечения населения необходимым уровнем публичных услуг, рациональной системы управления социально-экономическими процессами в целях сбалансированного развития всей территории государства [30, с. 87].

В государственно-управленческом понимании, как отмечает Л.А. Морозова, территориальное устройство государства - это научно обоснованная локализация взаимосвязанных пространственных сочетаний систем и форм организации власти, которая базируется на нормативно - правовой и законодательной основе и политической организации общества и охватывает, как правило, три уровня территориальной организации власти в структуре государства: макроуровень-территория страны; мезоуровень - территориальная организация власти областей, районов; микроуровень - пространственная организация местного самоуправления (села, поселки, города) [34, с. 78].

Как вполне справедливо отмечает В.С. Нерсисянц, такое разделение «в идеале должно отражать специфику внутренней «территориальной тектоники» - размеры подконтрольной определенному социуму территории, плотность населения, оптимальность системы коммуникаций, исторически сложившиеся особенности расселения, роль городов как центров притяжения» [44, с. 104].

Общепризнано, что институт государства вызревал в недрах общества как инструмент упорядочения и регулирования общественных отношений и всего процесса становления, жизнедеятельности и развития

соответствующего человеческого сообщества. Понятно, что первые демократические государства - города Древней Греции из-за своих географических размеров и количество жителей были вполне состоятельными эффективно управляться из единого административного центра за помощью если не форм непосредственной демократии, то с минимальным прохождением управленческого решения от органа, его принимает, к исполнителям.

Однако уже в территориально крупных государственных образованиях, в частности в Древнем Риме, покорившем многочисленные народы и территории, управление такого типа становилось уже невозможным, теряя свою эффективность в геометрической прогрессии в соответствии с ростом территории государства.

Итак, для выполнения функций власти и управления, эффективной деятельности государственного аппарата государство упорядочивает свою внутреннюю территориальную организацию, разделяет свою территорию на административные единицы разного уровня, вида и правового статуса. Это должно обеспечить оптимальную форму государственного единства центральных и местных органов публичного управления, наиболее рациональную и адекватную систему построения государственного аппарата, эффективное осуществление им властных полномочий и управления страной.

С.А. Авакьян, указывает на то, что необходимость управления территориями с учетом их разделения объясняется тем, что даже самая рациональная организация центральной администрации не в состоянии обеспечить надлежащее исполнение публичных задач в пределах всего государства. Таким образом, реализация регуляционных, организаторских функций государства не может состояться без территориального администрирования, а многоуровневое управление ныне является непременным элементом реализации государственных задач [1, с. 65].

При избрании той или иной формы территориальной организации власти ключевым является поиск и избрание оптимальных с точки зрения

доминирующих ценностей и менталитета народа (нации) параметров взаимоотношений и взаимодействий центрального, регионального и местного уровней власти, а также соблюдение ряда других критериев, к которым А.Н. Рыков причисляет следующие:

- количество иерархических ступеней административно-территориальной системы должно в общих чертах соотноситься с размерами территории страны, количеством и размещением ее населения;
- размеры административных единиц одного и того же уровня не должны определяться большой контрастностью;
- каждая административная единица должна быть целостной, коммуникационной связанной, с удачным расположением административного центра, который обладал бы необходимым человеческим и инфраструктурным потенциалом [50, с. 126].

Принципиальная важность территориальной организации власти раскрывается тем фактом, что в основном законе любого государства в обязательном характере закрепляются соответствующее политико-территориальное соотношение политических интересов и общественных сил, особенности регулирования властно - общественных отношений, возникающие по поводу организации и осуществления власти в системе органов публичного управления страны.

Неслучайно, А.Ю. Иванов отмечает, что территориальная организация власти и построенный на ней государственный строй выступают обобщающим определением сущности, содержания и формы государства, отражая всю совокупность общественно властных отношений, взаимосвязей и взаимоотношений в механизме организации и функционирования государства, в частности характер отношений государства в целом (центральной власти) с ее составными частями [24, с. 89].

Именно установление определенного соотношения власти и общества в виде территориальной организации публичной власти позволяет говорить о

реальности таких понятий, как демократия, гражданское общество и тому подобное.

Опираясь на общефилософскую трактовку территориальной организации власти как определенного пространственного выражения существования материи, М.В. Баглай предлагает рассматривать ее как минимум в четырех измерениях: строение, функционирование, развитие и управление [6, с. 378]. Итак, попробуем осуществить такой анализ форм построения, основных функций и принципов развития и управления в системе политико-территориальной организации публичной власти.

Все историческое разнообразие построения территориальной организации власти государства укладывается в пять основных форм: непосредственное народовластие, унитаризм, федерализм, конфедерация, империя.

Подобная классификация не является универсальной и зависит от авторской точки зрения. На сегодняшний день, большинство государств, представляют собой унитарное государство, федерацию или конфедерацию. Все эти разновидности территориального устройства государств, могут иметь как общие, так и разные признаки, которые и влияют на их индивидуальность.

В пространственном политико-территориальном измерении государство непосредственного народовластия имеет одноуровневую структуру органов публичной власти с юрисдикцией на всю подконтрольную территорию и человечность.

Унитарное государство имеет единый властно-политический центр и иерархическое построение подконтрольных этому центру институций публичного управления.

При этом каждое унитарное государство сталкивается с центральной проблемой сбалансирования двух противоположных тенденций - централизации и децентрализации как поиска оптимального определения системы развития и взаимодействия административно-территориальных

единиц. По убеждению Д.И. Шигаповой, такая «оптимальная организация публичной власти зависит от эффективности разнесения объема ее властных полномочий по соответствующим вертикальным и горизонтальным уровням ее осуществление, установление границ компетенции каждого уровня, эффективного общественного и судебного контроля, соблюдение принципов автономии в реализации исключительной сферы компетенции каждым уровнем публичной власти и субсидиарности» [61].

Следовательно, современные унитарные государства могут быть централизованными и децентрализованными.

Отдельные ученые определяют децентрализацию как своеобразную форму демократии унитарного государства, что позволяет при сохранении основных функций государственных органов расширить полномочия местного самоуправления, стимулировать население к участию в публичном управлении и реализации собственных интересов, активизировать рыночный механизм саморегуляции и самофинансирования как эффективную стратегию, которая будет способствовать объединению территориальных общин, их эффективному развитию. Если уровень децентрализации является максимальным и охватывает не только административные, финансовые, экономические, социально-культурные сферы самостоятельного управления, но и политико-правовые и законодательные, такая децентрализация превращается на федерацию [48].

Федерализм, как форма политико-территориальной организации публичной власти предполагает сравнительно слабую и функционально и компетентно ограниченную центральную власть на фоне сильных властных институтов второго - регионального уровня.

Органы регионального уровня имеют собственные законодательные и исполнительные органы публичной власти, свой бюджет и отличное от других законодательство, делегируя общегосударственному властному центру только те полномочия, которые функционально являются общими для

всех регионов (национальная безопасность и оборона, международные отношения, социальное и пенсионное обеспечение и тому подобное).

Федеральная форма территориального устройства характерна для обширных в территориальном измерении государств, например, России, США, Германии. Как гласит история, именно сила центральной власти и размер территории обуславливают унитаризм и федерализацию.

Своего рода исключительной форма политико-территориальной организацией публичной власти является конфедерация, представляющая собой крайнее проявление федерализма, отличающегося от последнего фактическим отсутствием государственного суверенитета на самом высоком политико-административном уровне, решение которого даже по общегосударственным вопросам не являются обязательными для Конфедеративных территориальных составных частей. В конфедерациях, как правило, нет единого гражданства, а иногда - и единого законодательного органа. Классической конфедерацией является Швейцария, почти все признаки Конфедерации имеет современный Европейский Союз.

Империи существовали в старые времена, их появление стало следствием завоевательных войн, в ходе которых сильные унитарные государства захватывали значительные территории, другие страны на разных стадиях формирования собственной государственности, социально-экономического развития и этнокультурного состава. Вследствие этого создавалось государственное образование с единым сильным центром - метрополией и многими разнопорядковыми составляющим колониями, в каждой из которых состоял собственный симбиоз территориального управления централизованной власти метрополии с децентрализованными формами местного самоуправления [39].

Поскольку же, как отмечает А.А. Олесов, научно взвешенные требования к территориальному разделению власти требуют учета трех составных частей - территориальной, социально-экономической и организационной, которые должны связать природно-географические,

культурно-исторические, социально-экономические факторы с необходимостью преодоления неравномерности социально-экономического развития территорий; рациональности распределения полномочий между органами центральной и местной власти, то становится понятным, что в условиях империи такого единства достичь невозможно [45].

Поэтому постоянная необходимость втискивать в централизованную имперскую власть механизмы традиционного властвования колоний приводила к регулярным восстаниям, конфликтам и попыткам коренных народов вырваться из колониальной зависимости. В результате большинство империй мира распалась.

Кроме приведенных форм, политико-территориальная организация публичной власти, как и любое другое историческое явление или процесс, имеет свою функциональную нагрузку и определенные принципы формирования и развития.

Философия трактует понятие «функция» (лат. *functio*) в контексте государственного управления как определенную роль, исполнительную деятельность государства как социального института (воплощенную органами публичного управления) в отношении общества, выполнение главных задач, поставленных обществом перед государством, ключевых обязанностей по упорядочению и регулированию тех или иных сфер общественной жизни.

Разные ученые приводят разное количество как собственно функций государства, так и непосредственно территориальной организации власти, в нашем понимании такие функции выбранного предмета исследования могут быть сведены к четырем обобщающим: совершенствование системы управления государством и регионами, укрепление территориального единства, стандартизации качества предоставления государственных услуг гражданам, упорядочение и унификации административно-территориальных единиц страны [37].

Так, территориальное деление государства имеет целью функциональную задачу совершенствования всей системы публичного управления, что предусматривает оптимизацию структуры и функций властных институтов, упорядочение полномочий и взаимоотношений между органами публичной власти различных иерархических уровней, обеспечение вездесущности, полноты и исключительности полномочий органов исполнительной власти и органов местного самоуправления для каждого уровня территориальной организации власти, повышение эффективности использования бюджетных средств с одновременным стимулированием наполненности местных бюджетов и тому подобное.

Функция укрепления территориального единства и целостности государства призвана обеспечить создание пространственной основы государственного и регионального развития, улучшения пространственного планирование такого развития, решение основных инфраструктурных проблем, недопущения появления и роста диспропорций между различными регионами, а также между городами и сельской поселенческой сетью, предотвращение проявлений регионального сепаратизма и тому подобное.

Функция стандартизации качества предоставления административных услуг гражданам предусматривает соблюдение на всей территории государства во всех регионах и административно-территориальных единицах единого стандарта качества предоставления государственных услуг с максимальным приближением таких услуг непосредственно к людям, а в конце концов «способствовать повышению уровня жизни каждого гражданина независимо от того, в каком регионе, городе или селе он обитает» [53].

Функция упорядочения и унификации административно-территориальных единиц страны призвана обеспечить одинаковые подходы к определению статуса, наличия административных институтов государства, количества жителей, объема самоуправляющихся полномочий и других характеристик различных административно-территориальных единиц

различных регионов страны с конечной целью «сбалансирования и устойчивого развития административно-территориальных единиц с учетом их исторических, экономических, географических, экологических, демографических особенностей, этнических и культурных традиций».

Федеральные конституции сами по себе не дают окончательных и абсолютных решений и, подобно федеральным институтам, могут оцениваться только в контексте конкретного развития общества.

Австралийский эксперт Сондерс подчеркивает, что «правильной» модели или «заранее установленных характеристик» федерализма не существует [49].

Даже классические авторы федерализма заметили, что сравнение между федеративными и унитарными государствами, с одной стороны, и между федерациями и конфедерациями, с другой, может выявить много мимолетных сходств. Профессор Флейнер выделяет органическую связь между унитарными и федеративными элементами. Дореволюционная российская юридическая наука считала разницу между автономией губерний и участием членов федерации относительной [51].

Проблемы федерализма на постсоветском пространстве совпадают с проблемами на международной арене. Постмодернистская концепция федеративного государства находится в процессе разработки конституционными экспертами и охватывает новую интерпретацию суверенитета, нации, конституционности, демократической организации того, как функционируют институты.

На современный взгляд, на федерализм влияет участие в международных или наднациональных организациях и влияние глобализации на государственное устройство, что предполагает определенное ограничение государственного суверенитета в интересах человечества.

Тенденция к большему утверждению органов самоуправления проявляется сегодня в ряде федеративных стран, таких как Германия и Индия, а также в провинциях Южно-Африканской Республики, в то время

как еще в начале XX века российские правоведы продвигали самоуправление, а не национальную автономию, как предпочтительное решение межэтнических проблем [2].

Российский исторический опыт земства и традиционные формы самоуправления в других странах бывшего Советского Союза могут быть использованы для решения текущих проблем. Следует также пересмотреть прошлые российские теории государственного устройства, такие как теория М. Сперанского или те, которые лежали в основе реформ при Александре II, или концепция земского государства Д.К. Шилова, и другие, рассматривающие структуру самоуправлений.

В то время как одна из редких успешных реформ в России — реформа институциональной системы при Александре II — проводилась снизу вверх (самостоятельные суды и судьи, местное, областное и городское самоуправление), Советский Союз и Российская Федерация были объектом непрекращающихся попыток поверхностного подражания западным институтам, особенно на более высоком уровне общества, а не на уровне базовой демократии.

Существующие на сегодняшний день проблемы, в рамках российского федерализма, проистекает не на уровне конституционных изменений, а на уровне федеральных конституционных и федеральных законов, которые содержат положения, опирающиеся не на теоретические представления о федеративной демократии, а содержащие четко определенную волю существующих российских политических элит. Большинство нормативных актов, позволяющих раскрыть российский федерализм, попросту были видоизменены по подобию унитарных государств, в частности, это касается ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», ФЗ «Об организации общих принципов местного самоуправления в РФ» [59] и т.п.

Важным явлением, тесно связанным с федерализмом, является распространение общих ценностей на международном уровне. Утверждая потребность многонационального сообщества в «естественной психологической единице», Н. Алексеев утверждает, что для построения совершенного государства необходима «многонациональная единица, основанная на наднациональной однородной культуре» [15].

Таким образом, федеративное государство, как и любое другое государство, должно иметь этическую основу, которая пронизывает государственные институты и нейтрализует националистические и фундаменталистские тенденции, существующие в различных частях мира. Характерной чертой этики зарождающегося сообщества является способность превзойти и охватить нацию, государство и деноминацию.

Во всем мире эти черты обнаруживаются в эволюции региональных экономических сообществ, особенно в Европейском Союзе. Подобные квазифедеральные эксперименты на постсоветском пространстве (СНГ, Экономический союз, Союз Беларуси и России, Центрально-азиатский общий рынок, Балтийский общий рынок) пока не ясны по тем же причинам, что и попытки федеративной реформы внутри штатов сомнительны: бюрократически - авторитарный характер государственных систем в странах бывшего Советского Союза.

Современная эволюция федерализма движется в сторону тенденции к «перераспределению» классических федеральных полномочий в пользу региональных (с прицелом на универсальные) многонациональных институтов, с одной стороны, и местных институтов, с другой. Федерализм на постсоветском пространстве будет успешным, если он будет опираться на общие для всех государств универсалистские тенденции и на органические потребности наиболее представительных групп различных стран.

В отсутствии сменяемости политической власти, не реализации и не соблюдении конституционных положений является неотъемлемой

составляющей негативных аспектов, которые не способствуют цивилизованному развитию Российской Федерации.

Реализация федерализма в Российской Федерации может осуществляться только при совместной реализации демократических принципов, которые также являются важной основой государственного строя, согласно конституционным положениям. Отсюда, разрешение ключевых проблем федерализма должно решаться в комплексном порядке при реализации различных изменений в ряде сфер жизни российского государства и общества.

Федерация, в качестве территориального и административного образования, имеет свои специфические признаки, которые отличают её от иных государственно-территориальных форм устройства.

Признаками федерализма являются:

- государство состоит из определенных территориальных единиц - субъектов федерации и в государстве существует определенное законом разграничение компетенции «федерального центра» (федеральных органов власти) и субъектов федерации;
- границы субъектов не могут быть изменены, без согласия самих субъектов и государство не является единым целым по своей структуре, однако оно представляет собой такую организацию, которая имеет формальные признаки единого целого - государственные границы, охрана, суверенитет и иные признаки государства;
- федерация имеет свою систему законодательных, исполнительных и судебных органов власти, между тем и субъекты федерации имеют аналогичные органы, формально или фактически (в зависимости от государства), не входящие в единую систему органов государственной власти;
- субъекты федерации имеют достаточный объем компетенции для самостоятельного ведения политической, правовой, экономической,

- социальной политики, при этом законы субъектов федерации не могут противоречить федеральному законодательству при том, что отсутствует единый бюджет. Бюджет подразделяет, как минимум, на два уровня - федеральный бюджет и бюджет субъектов федерации;
- может присутствовать двойное гражданство: гражданство с федерацией и субъектом федерации (в зависимости от конкретного государства), граждане, проживающие на территории субъекта федерации, обладают равными правами и обязанностями на территории всей федерации;
 - налоги и сборы, могут собираться как в федеральный бюджет, так и в бюджет субъекта федерации. Налоги и сборы устанавливаются, как на федеральном, так и на региональном уровне;
 - федеральный парламент состоит из нескольких палат, как правило, верхняя палата, считается палатой представляющей интересы субъектов федерации на федеральном уровне, а нижняя палата избирается всенародно [10].

Разные ученые приводят различные принципы территориальной организации власти. Так, А.Р. Сулейманов [54] и И.М. Угрин [57] считают, что такими принципами являются:

- унитарность, как приоритет «центра» над регионами. Создание мощных самостоятельных регионов не будет угрожать единству страны, а наоборот, усиливать ее;
- предоставление органам местного самоуправления широких полномочий для реализации целей, что будет обеспечено эффективное территориальное развитие государства, привлечение значительной части граждан до принятия решений в стране;
- приоритетная помощь или субсидирование общин для решения проблем в социальной сфере.

Таким образом, анализ понятия «формы государственного устройства» и особенностей признаков федерации дает основания, утверждать, что

государство можно рассматривать как политико-территориальную форму организации общества, что, в свою очередь, имеет собственное политико-территориальное измерение размещение и функционирование разноуровневых и разноподчиненных институций публичного управления, объединенных в целостную систему публичного управления, которая призвана осуществлять организующий, регулирующее и упорядочивающее влияние государства на общественную и общественную жизнедеятельность, обеспечивать суверенитет, единство и целостность государства и ее территориальных образований, способствовать самосохранению, воспроизводству и развитию народа, реализации законных прав, свобод и интересов каждого гражданина.

При этом выбор территориальной организации государства не может быть результатом случайного совпадения обстоятельств, субъективным желанием отдельных авторов и политических сил, а всегда является результатом действия ряда социальных, экономических, национальных, исторических и других факторов.

С учетом необходимой модернизации систем территориального устройства государств, в рамках настоящего исследования следует предложить необходимое обеспечение целостности и единства общественно-государственного организма и его составляющих частей, вездесущности и непрерывности осуществления административно-организационной и властно-регулирующей деятельности системы органов публичного управления, направленной на улучшение экономического, социального, экологического, культурного положения и благосостояния граждан.

1.2 Федеративные государства и их конституционно-правовые особенности

Исторические факторы федерализации связаны с формированием федераций в виде новых государств, которые созданы в процессе постфеодальной интеграции или постколониального объединения.

Федерализация происходит в случае значительной исходной неоднородности объединяемых территорий и наличия у ее частей интереса к интеграции. С этими факторами обычно связан классический сценарий договорной интеграции. Однако на практике истинные суверенные государства не создавали федерации, в лучшем случае это были временные конфедеративные образования (например, Римская империя или слабо интегрированных между собой колониях).

Отметим, что этноконфессиональные факторы связаны с формированием федераций на основе полиэтнических государств, когда субъекты Федерации более или менее совпадают с этническими факторами. Обозначенные факторы оказали наибольшее влияние на федерализацию в Индии, Пакистане, Эфиопии, Судане, Ираке, Бельгии, Боснии и Герцеговине.

В то же время не следует считать, что федеративная модель развивается во всех полиэтнических государствах.

«Ее принятие требует принципиального решения со стороны центра. Федерализация не происходит в государствах: со слабыми артикулированными интересами этнических общин; где отсутствуют территории для компактного проживания этнических групп; где действуют жесткие авторитарные и военные режимы. К числу многонациональных и одновременно унитарных государств относятся такие страны, как Иран, Турция, Индонезия, Таиланд, Афганистан, большинство стран Африки» [16].

Однако политическая эмансипация этнических факторов всегда остается возможным сценарием их политического развития. Примером служит Ирак, где курды воспользовались конфликтом между Западом и

режимом С. Хусейна, чтобы начать образование своей автономии на севере страны. После свержения С. Хусейна курды получили значительное влияние в иракской политике в целом, настаивая при этом на федерализации страны и особом статусе Иракского Курдистана.

Природно-географические факторы связаны с федерализацией государств, регионы которых поделены морским пространством или горными барьерами. В условиях географического отделения преимущественно развивается региональная идентичность, даже если обособлена территория не отличается по этническим факторам.

«Примером таких федераций, на формирование которых повлияли природно-географические факторы, есть Коморские острова, Микронезия, Сент-Китс и Невис. Но и в этом случае вовсе не обязательно, чтобы государство, что представляет собой архипелаг или включает островные группы, формировала Федерацию. Одной лишь дифференцированной физико-географической геоструктуры недостаточно, нужна еще реально развитая и артикулированная региональная идентичность. Поэтому обратными примерами являются Индонезия, Япония, Греция и др. В то же время процессы развития региональной идентичности на географически обособленных территориях могут приводить до появления требований о децентрализации» [12].

«Отметим, что размер государственной территории не является сам по себе фактором федерализации или децентрализации. Фактором выступает степень неоднородности территории, что приводит к развитию региональной идентичности и последующей артикуляции региональных интересов. Одновременно происходит далеко не последнее всегда и характерно для политически развитых обществ с их «региональной эмансипацией»» [12].

«В то же время развитие федерализации зависит от политического режима в стране: авторитарный и тоталитарный режимы могут определенное время эффективно подавлять импульсы к децентрализации. Из разных причин не являются федерациями такие государства, как Китай, Япония,

Индонезия, Таиланд, Афганистан, Иран, Турция, Заир, Перу, Колумбия, Боливия, Франция, Швеция и др. В реальности происходит смешение факторов федерализации» [12].

Довольно часто связанные друг с другом исторические и этноконфессиональные факторы, которые действуют одновременно и параллельно. Также следует понимать, что наличие дифференцированной геоструктуры только создает потенциал для федерализации. Актуализация этого потенциала зависит от конкретных условий политического развития страны и ее регионов.

Отсутствие федерализма в неоднородных государствах может объясняться несколькими причинами: сильная унитаристская традиция; наличие авторитарного режима; слабая региональная идентичность; моноэтнический состав населения. Итак, федеративное государство практикуют многие страны.

«Федеративные государства отличаются друг от друга по многим параметрам:

- по размеру территории и численности населения;
- по национальной, конфессиональной и лингвистической составляющей и т. п.;
- исторические особенности развития» [47].

Главная задача состоит в том, чтобы выработать такой "дизайн" политических институтов Федерации, который как нельзя лучше обеспечил бы ее выживание и развитие, а также предоставление экономических и политических благ гражданам, что оправдывают ее существование.

«О.В. Морозов отмечает, что, несмотря на разнообразие институционального «дизайна», выделяют следующие структурные характеристики федераций: верховенство Конституции, поправки в которую могут вноситься с согласия большинства субъектов федерации; две структуры управления (федеральная и региональная), каждая из которых непосредственно связана со своими гражданами; обеспечение баланса

власти и управления между уровнями Федерации; формальное конституционное распределение законодательных и исполнительных полномочий и государственных ресурсов между двумя системами управления, гарантирующие определенные области подлинной автономии для каждой системы; субсидиарность как принцип решения проблем на том уровне, где они возникают; обеспечение представительства региональных интересов внутри федеральных институтов (обычно в форме второй палаты парламента); посредник для разрешения конфликтов и споров между властными уровнями; институты и процедуры для облегчения сотрудничества в областях общей компетенции или пересечения сфер ответственности» [38].

Обратим внимание на дуальный и кооперативный федерализм, которые являются один из самых проработанных подходов к пониманию природы федерации как формы государственного устройства.

«Глядя на опыт конституционного оформления федерации в США, которые до сих пор считаются одним из классических примеров этой формы государственного устройства в современном мире. Концепция дуального федерализма основана на том, что оба уровня федерации - федеральный и региональный - имеют собственные источники легитимации власти полномочий, при этом каждый властный уровень обладает автономией в своей сфере юрисдикции» [40].

Таким образом, каждая власть имеет суверенитет в собственной сфере ответственности, так как полномочия, которые она осуществляет, не делегированные ею другой властью. Концепция дуального федерализма может иметь и другую интерпретацию, когда акцент делается на то, что в основе федеративного союза лежит объединение двух наций (англо - и франкоканадцев в Канаде). Такая природа федерации определяется как диархия (двоевластие).

Конституционные основания американского федерализма заключаются в установлении территориального разделения властей и функций между

национальными и региональными органами власти, обеспечении представительства правительств штатов в процессе принятия решений центральным правительством, а также в установлении Верховного суда в качестве арбитра в спорах между двумя уровнями. Обратим внимание, что если отношения между штатами и Вашингтоном имеют федеративный характер, отношения между самими штатами конфедеральные, что подчеркивает важность суверенитета в этой сфере отношений (как конституционные единицы все штаты имеют равный статус).

Отметим, что концепция дуального федерализма давно подвергается критике в самих США, поскольку она не отражает реальности американского федерализма. Дуальный федерализм постепенно замещается концепцией кооперативного федерализма. В США дуальный федерализм традиционно связывают с идеями и деятельностью консерваторов, а кооперативный - с либералами.

Концепция кооперативного федерализма делает акцент на сотрудничестве, взаимодействии, взаимозависимости федерации и ее субъектов. Кооперативный федерализм реализуется через механизмы вертикального и горизонтального сотрудничества. С этой целью создаются региональные объединения групп субъектов федерации (кооперация по горизонтали), так и особые федерально-провинциальные органы, которые имеют совещательный характер, и задача которых заключается в устранении недоразумений между центром и регионами, поиске компромиссов. Несмотря на совещательный статус, авторитет принятых этими органами рекомендаций может быть очень высоким. Примером таких органов являются совещания премьер-министров Федерации и провинций или штатов в Австралии, Канаде, Индии.

«В Германии, где, как полагают, кооперативный федерализм получил наиболее полное развитие, очень популярные конференции, рабочие встречи, совещания министров федерации и земель, ведающие однопорядковыми вопросами» [7].

Однако федерация не представляет собой раз и навсегда застывшую институциональную форму, а наоборот, заключается в адаптивности, способности быстро и гибко реагировать на новые внутренние и внешние проблемы - со стороны национализма, глобализации, развития новых форм самоуправления. Федерация находится в постоянном поиске баланса между центробежными и центростремительными тенденциями.

Существует несколько классификаций федеративных государств. Во-первых, федерации делятся на конституционные и договорные.

Договорные Федерации создаются преимущественно снизу, на основе договорных отношений между территориальными единицами. Отличительным признаком является учредительный договор между региональными субъектами. К этому типу федераций относятся США, Швейцария, которые называют классическими федерациями. Примером договорной федерации следует считать и ОАЭ.

На этапе становления Федерации договорные отношения активно использовались в Аргентине. Как правило, в договорных федерациях субъекты отличаются высоким уровнем политической автономии.

Конституционные федерации создаются сверху, в результате конституционной реорганизации территории и смену модели территориально-государственного строительства. К этой группе относят Германию, Индию, Пакистан, Мексику. Конституционные федерации не могут считаться классическими с точки зрения их истории, но в то же время они являются наиболее распространенным типом, их появление соответствует современным тенденциям децентрализации в унитарных государствах.

Четко отделить два типа федераций на самом деле невозможно, а потому можно говорить о переходном типе конституционно-договорной федерации.

«Например, федерации могут формироваться на договорных началах, а затем их могут воспроизвести или преобразовать с помощью

конституционной реорганизации с новыми межрегиональными границами (Германия, Австрия)» [62].

В конституционных федерациях могут использоваться договорные формы, но договорные отношения между центром и регионами (или между отдельными регионами) не обязательно носят характер учредительного договора, создающего федерацию. Даже США не являются чистым примером договорной федерации, поскольку договорной принцип в полной мере относится только к первым тринадцати штатам.

«Во-вторых, Федерации делятся на этнические, территориальные и смешанные. Отличительным признаком является использование структуры этнических факторов при формировании субъектов Федерации:

- в этнических федерациях субъектами обычно становятся крупные этно-лингвистические факторы;
- в территориальных федерациях регионы либо вообще не отличаются по этническим параметрам (если государство является мононациональным), либо же этнические границы сознательно не используются;
- смешанный тип относится к тем федерациям, где есть субъекты федерации, выделенные как на этнической, так и на территориальной основе» [67].

Классическими примерами этнических федераций есть Индия, Пакистан, Эфиопия, Нигерия, Бельгия и др. Однако ни в одном из случаев нет буквального совпадения этнических и региональных границ.

Мелкие этнические факторы обычно не выделяются в качества регионов первого порядка. Проведение этнических границ, как уже неоднократно подчеркивалось, затруднено по объективным причинам. В то же время возможны ситуации объединения этнических общин в одном субъекте федерации, поэтому этнический фактор является условным.

«Территориальных федераций в мире гораздо больше. Практически все постколониальные Федерации подразделяются на субъекты, восходящие к

колониальным провинциям, а не этническим факторам. До этого федераций типа относятся США, Аргентина, Мексика, Венесуэла, Бразилия, Австралия. Также к их числу можно отнести Германию и Австрию, Малайзию и тому подобное» [67, с. 71].

В то же время говорить о чисто территориальной федерации можно только в мононациональном государстве, таких, как Германия или Австрия. Серьезные элементы этнокультурных различий между регионами являются в США (афроамериканское, латинское население, тому подобное). В Мексике есть штаты с преобладанием индейцев.

В таком случае целесообразно разделить территориальные федерации на:

- моноэтнические, где этнический принцип невозможен;
- полиэтничные, где он возможен, но практически не используется.

«Смешанный тип федерации связан с теми федерациями, где различные этнические группы могут иметь от одного к множеству субъектов Федерации. Яркий пример - Канада, где есть франкоязычный Квебек» [20]. Аналогично в Швейцарии - состоит из немецких, французских, итальянских и ряда смешанных франко-германских кантонов.

Чтобы подчеркнуть договорной характер федерации или высокий уровень самостоятельности субъектов, в официальных названиях федеративного государства используются понятия «союз», «содружество», «связующие штаты».

«В то же время территориальные федерации являются более устойчивыми образованиями по сравнению с этническими. Действительно, в мире, где принципы национально-государственного строительства определили политическую карту, создание субъекта Федерации, являющегося одновременно этническим ареалом, таит в себе риск сепаратизма. Этнонациональный принцип государственного строительства создает территориальный формат для возможного распада страны. Известны примеры социалистических федераций, построенных с активным

использованием национального принципа и вследствие чего распались, когда наднациональная социалистическая идея потеряла поддержку населения. Однако не учет этнонационального принципа в условиях полиэтнического государства может вызвать острую политическую борьбу вплоть до межнациональных войн и терроризма. Важно еще раз подчеркнуть, что политические границы не могут быть бессмысленными, они должны совпадать с геоструктурой региональной идентичности, а этнические факторы более развитыми и консолидированными структурами» [20].

«Таким образом, в полиэтнических государствах говорится о таком формировании политической карты, которое снижало бы риски сепаратизма, позволяя при этом учитывать потребности этнических групп. Редко где используется принцип «один этнос - один субъект федерации». Также редки ситуации, когда в рамках региона одна этническая группа составляет абсолютное большинство и при этом целиком сосредоточено в этом субъекте Федерации. Как результат, минимизируется число ситуаций, когда этнический фактор можно легко и безболезненно «вырезать» с территории страны и превратить в независимое государство» [12].

«В-третьих, Федерации можно классифицировать по степени дробности их политико-административной структуры. Двухсубъектные Федерации являются наименее устойчивыми, поскольку каждый из субъектов по своему формату близок к формату независимого государства. Нередко сепаратизм усиливается в меньшем по размерам субъекте, который считает, что в случае обретения независимости сможет активнее развиваться» [12].

В настоящее время такими федерациями являются Сент-Китс и Невис, Танзания, Босния и Герцеговина, Сербия и Черногория не смогли долго существовать в таком формате и распались, а Камерун и Эфиопия перешли в свой время от двусубъектности до унитаризма.

Большинство федераций относится к числу полисубъектных. Отметим, что в таких случаях риски распада ниже, поскольку субъекты федерации обычно невелики и прочнее связаны друг с одним.

Различают федерации симметричные и асимметричные. Симметричная федерация-однородность и равноправие составляющих федерации субъектов, обычно симметричные федерации возникают «снизу», на основе союза государств.

«Каждая симметричная и асимметричная федерация имеет свои достоинства и недостатки. Симметричная федерация более стабильная, в ней отсутствует борьба за выравнивание статусов субъектов. Однако асимметрия может как раз представлять собой адекватный ответ на объективно существующие различия между субъектами, она опирается на социально-экономические, исторические, культурные, этнические и других различия между территориями государства» [12].

Дифференцированным признаком федерации является подход до формирования второй (верхней) палаты парламента, которая выражает специфические интересы субъектов федерации (такая палата отсутствует в Танзании и Венесуэле, на Коморских островах, в ОАЭ).

Федерализм не является самоподдерживающимся порядком - для сохранения и развития он нуждается в рамочных условиях. Крайне важным фактором, определяющим стабильность федеративного устройства, является прочная партийная система. В стабильных федерациях действуют так называемые «интегрированные партии», в рамках которых политики одного уровня действуют в постоянных институциональных отношениях с политиками других уровней.

«Особой формой федерализма считается федератизм. Д. Элейзер определяет его как «асимметричные взаимоотношения между федеративным государством и более крупной федеративной державой»» [68, С. 65].

В этом случае основой поддержки союза является сохранение федерированным государством широкой внутренней автономии при отказе

от некоторых форм участия в управлении федеративным образованием». Классические случаи федератизма связаны с США. Они одновременно рассматриваются и как форма децентрализации для заморских территорий. Специфика ситуации с федератизмом заключается в том, что роль центра в системе выполняет федеративное государство в лице США.

«Таким образом, исходя из проанализированного опыта зарубежных стран, можно сделать вывод о том, что федерализм является достаточно распространенной формой территориального устройства государств. Основная идея доминирующего до недавнего времени подхода заключалась в том, что, создавая собственную дополнительную систему «сдержек и противовесов» - вертикальную, федерализм поддерживает и укрепляет демократический порядок. Государство, которое не состоялось как демократическое, не в силах реализовать федеративные проекты» [12].

Зачастую данный подход к организации территориального устройства является весьма оправданным по той причине, что в данном случае территориям предоставляется возможность более рациональной организации управления ими во всех аспектах: хозяйственном, экономическом, юридическом и т.д. Именно поэтому многие государства применяют федерализм как форму территориального устройства, если она является оправданной. При этом важно учитывать тот факт, что при такой форме территориального устройства важное значение имеет и подконтрольность федеральных территорий, так как самоуправления в данном случае нельзя допускать, поскольку это может приводить к тем или иным перекосам среди всех государственных субъектов.

«Практика, однако, свидетельствует о том, что политический режим федеративных государств может быть разным, он может характеризоваться разными уровнями демократии и свободы. Таким образом, федеративный государственный строй создает условия для большей демократии, свободы, политического участия, однако сами по себе эти условия не могут полностью определять необходимость демократического режима. Сравнение

демократических политических систем показывает, что федеративные государства в принципе не отличаются высоким уровнем демократичности по сравнению с унитарными государствами. Однако, когда страна имеет этнические, культурные или социально-экономические различия между территориями, федеративное устройство будет более демократическим» [12].

Особое значение федеративный принцип приобретает с развитием процессов глобализации. Государства, которые имеют федеративный порядок организации власти, который предусматривает существенный уровень политической автономии и самоуправления для различных территорий и групп, имеет более широкий спектр возможностей адаптации к процессам глобализации, чем «жестко» иерархически организованное унитарное государство.

Глава 2 Особенности федерализма в Российской Федерации и Германии

2.1 Федерализм в Российской Федерации

Учитывая многоаспектность федерализма в процессе его формирования на территории конкретных государств. Исследование российского федерализма следует начать с исторических предпосылок его возникновения.

Первоначально, попытка провозглашения федеративного устройства России, была предпринята Учредительным Собранием. Данное событие произошло после того как Керенский 1 сентября 1917 года провозгласил Россию - государством с республиканской формой правления.

Унитарное государственное Российской империи было заменено федеративным устройством нового государство.

Необходимо отметить, что Учредительное Собрание была распущено в тот же день, что соответственно не придало никаким принятым на нем решениям реальных политических и правовых последствий.

«Российская Империя, являясь государством унитарным, существенно не предпринимала никаких посылок перейти к федеративному устройству. Основным факторов, в данном случае является необходимость конституционно-правового закрепления федеративного устройства на территории государства» [25].

«В государствах унитарных, естественно присутствуют административно-территориальные единицы, в рамках которых реализуется публичная власть, при этом конституционно-правовой статус таких образований менее значим. Нередко в таких государствах, возникает желание некоторых территорий на независимость и самостоятельность, как примеру это происходит в Испании или Великобритании» [25].

Федеративное устройство же, в свою очередь признает определенную политическую самостоятельность субъектов федерации, их полноценной конституционной правосубъектности.

Выход из подобной ситуации, формально мирный, фактически не совсем, предприняла Советская Россия, которая закрепила концепцию права свободного выхода республик из состава СССР.

Появление и закрепление федерализма, в Советской России, с приходом к власти большевиков, ознаменовалось желанием Ленина В.И. обеспечить республикам в составе России, широкую конституционную самостоятельность. При этом он считал, что в союзных республиках победила социалистическая революция, а соответственно коммунистическая перспектива развития республик, является наиболее оптимальной и желанной.

Вообще, идеологическая составляющая, в государственном устройстве СССР, вплоть до его распада, являлась основной связующей скрепой между союзными республиками, которые имели существенные отличия друг от друга не только по национальному, но и по экономическому признаку.

В Советской России федерализм имел сложную природу. Федеративное устройство имел не только СССР, но и РСФСР, которая являлась частью СССР, в качестве одной из республик.

Фактически РСФСР являлось унитарным государством, с определенными административно-территориальными единицами, но при этом, формально, на основе конституции являлось федерацией.

Ключевым значением, являлась марксистско-ленинская идеология, а не конституционно-правовые нормы, которые имели больше формальности, нежели фактической реализации.

В процессе поступательного конституционно-правового развития, к концу двадцатого века СССР подошел к критической фазе, которая привела в итоге к распаду некогда могущего советского государства. На обломках

«красной империи» образовались суверенные независимые государства, которые ранее входили в состав СССР.

Данному факту, послужил августовский путч 1991 года, арест главы СССР Горбачева М.С., решительное сопротивление ГКЧП со стороны гражданского общества и другие события августа 1991 года.

Произошедшие события, практически перевели все государственное управление СССР общего значения, на управление каждой отдельной республикой, своими органами государственной власти.

Соответственно, советские республики, некогда входившие в состав СССР, воспользовались своим конституционным правом и покинули состав СССР.

Федеративное устройство СССР первоначальное не определялось конституционными причинами. Кризис коммунистической идеологии, являлся господствующим фактором в распаде СССР, при этом формально, были соблюдены конституционно-правовые нормы, позволяющие республикам покинуть состав единого государства.

Единство СССР, при создании модели федеративного государства в 1922 году, не гарантировалось юридически. Правовая база, создаваемая на ранних этапах развития СССР, скорее наоборот, подчеркивала формальность и децентрализацию административно-территориальных субъектов.

С «распадом» коммунистической идеологии, распалась фактическая идеологическая централизация, при этом формальна была соблюдена конституционная децентрализация всей публичной власти на уровне СССР.

В итоге, в 1991 году, после распада СССР, Россия должна была вынуждена выбрать направление между федерацией и унитарным государством [52, с. 126].

Реальный федерализм, которого в СССР не существовало, обременил на отсутствие исторического опыта выбор России. Исторической базы федерализма в России, по сути, не существовало. РСФСР, являлась

федерацией весьма формальной, которая в реальности никогда не сталкивалась с подобным механизмом управления огромной страной.

Административно-территориальные образования РСФСР были лишены своих собственных конституций, законов. Автономность субъектов РСФСР представлялась фактически унитарным государством, без реальных признаков федеративного государства.

При этом, несмотря на это, Россия, остановила свой выбор именно в пользу федерализма. Первоначально данное желание было выражено в Федеративном договоре, а позднее и в Конституции Российской Федерации 1993 года [29]. Закрепился федерализм, при принятии последующих нормативно-правовых актов, судебной практики судов, а также в системе законодательной деятельности субъектов Российской Федерации.

Российская Федерация, провозгласив в основном законе страны принцип федерализма, установила двухуровневую систему государственной власти в России - государственная власть, осуществляемая федеральными органами государственной власти и государственная власть, осуществляемая субъектами Российской Федерации [27].

Для реализации властных полномочий и на том, и на другом уровне требуется соответствующая правовая база, которая бы такие полномочия закрепляла и регулировала. Без наличия достаточной нормативной базы, регионы, фактически не имеют властных полномочий. Закрепленные в Конституции Российской Федерации, полномочия, находящиеся в совместном ведении регионов и федерации, конкретизируются в последующих нормативных правовых актах.

К ведению субъектов Российской Федерации отнесены те сферы жизнедеятельности, которые в соответствии с основным законом страны, не отнесены к ведению Российской Федерации [26].

Таким образом, учитывая специфику истории и становления федерализма в Российской Федерации, следует выделить то, что без реальной

нормативной базы, полномочия регионов Российской Федерации, не могут быть реализованы в полной мере.

После принятия Конституции РФ, в Российской Федерации постепенно были приняты различные нормативные правовые акты, которые определили специфику последующего законодательства регионов России.

Важно отметить, что специфика нормативного регулирования, которая в последующем была реализована с учетом особенностей субъектов Российской Федерации, существенно не отличается друг от друга на территории Российской Федерации, в силу отсутствия реальной политической воли на установление основ федерализма. Из всех государств бывшего СССР только Россия имеет формально федеративное устройство. Все остальные страны имеют центральные законодательные, исполнительные и судебные институты, построенные на унитарных принципах.

Нынешнее устройство Российской Федерации определяется Конституцией, принятой на референдуме 12 декабря 1993 г., которая вступила в силу 25 декабря 1993 г. Статья 1 Конституции РФ гласит, что «Российская Федерация — Россия является демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления». Далее в статье 5-3 указывается: «Федеративное устройство Российской Федерации основывается на ее государственной целостности, единой системе государственной власти, разделении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправие и самоопределение народов в составе Российской Федерации». Некоторые другие положения, и прежде всего глава 3, разъясняют юридическую концепцию федерализма в России.

Важнейшая роль в российских федеральных институтах принадлежит Главе государства, Президенту, избираемому тайным голосованием и прямым всеобщим голосованием.

Президент имеет очень широкие полномочия, касающиеся исполнительной, законодательной и судебной власти федерации. В Конституции указано, что Президент является «главой государства», «гарантом Конституции... прав и свобод человека и гражданина». Его обязанностью является принятие мер по защите суверенитета, независимости и государственной целостности Федерации.

После конституционных изменений 2020 года, президентские полномочия были увеличены, в частности появилось право единолично отправлять судей высших судов в отставку, право блокировать вступление в силу федеральных законов и т.п. Вместе с тем, президент утратил часть полномочий, связанных с формированием правительства. «Не силовые» члены Правительства формируются нижней палатой парламента - Государственной Думой РФ.

Президент обеспечивает координацию и взаимодействие органов государственной власти, а также в соответствии с Конституцией и федеральными законами определяет направления государственной внешней и внутренней политики. Он представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

Эти положения побудили профессора Патриса Гелара заявить, что квазицарские полномочия российского президента одновременно вдохновлены американской и французской моделями, а также русской и советской традицией [23].

Председатель Правительства ответствен перед Президентом, который выдвигает его кандидатуры с одобрения законодательной власти, Государственной Думы, и может снять его. В то же время Правительство ответственно перед Государственной Думой, которая может высказаться за его роспуск. Премьер представляет президенту предложения о структуре правительства, за исключением случая, когда предшествующий премьер освобожден от должности президентом. В этом случае вновь назначенный

премьер не представляет президенту предложения о структуре правительства.

Согласно Конституции, Федеральное Собрание является «высшим представительным и законодательным органом Российской Федерации». Состав Федерального Собрания типичен для федеративного государства и состоит из двух палат, Совета Федерации и Государственной Думы.

Совет Федерации состоит из двух представителей от каждого члена Федерации (по одному от исполнительной власти, другой от законодательной власти каждого штата).

Дума состоит из 450 членов. Сравнение этого числа с числом депутатов парламентов многих других стран, показывает очень малое количество представителей по отношению к российскому населению (около 140 миллионов) — в Украине столько же депутатов на треть населения; Эстония и Латвия имеют 101 и 100 депутатов соответственно при населении 1,5 и 2,7 миллиона человек.

Федеральная законодательная процедура в России сложна. В ней участвуют обе Палаты: не только Государственная Дума, но и Совет Федерации должны рассматривать любые законопроекты, касающиеся федерального бюджета, федеральных налогов и сборов, финансов, валютного, кредитного и таможенного контроля, эмиссии денег, ратификация и денонсация международных договоров, статус и защита границ федерации, война и мир [49].

Судебные системы стран бывшего СССР, в том числе Российской Федерации, устроены по принципам, принятым в унитарных государствах, и финансируются исключительно из центрального бюджета. В то время как многие федеративные государства (США, Канада, Австралия и Федеративная Республика Германия) имеют относительно децентрализованные и часто выборные судебные системы, назначение судов первой инстанции в России, как и во многих странах, бывшего СССР, носит централизованный характер. Президент России назначает судей федеральных судов.

Однако ситуация несколько иная в отношении более высоких экземпляров. В Конституции России от 25 декабря 1993 г. упоминаются три суда высшей инстанции: Конституционный суд, Верховный суд и Высший арбитражный суд.

В результате судебной реформы в 2014 году Высший арбитражный суд был упразднен, а его полномочия были переданы Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ.

Судьи этих трех судов назначаются Советом Федерации по представлению Президента, и такая же процедура применяется для Генерального прокурора Российской Федерации. Все остальные прокуроры назначаются Генеральным прокурором.

Таким образом, у субъектов Федерации больше шансов повлиять на состав центральных судебных органов, чем на органы, которые им ближе. Для действительно федеративного и демократического государства было бы логичнее организовать судебную систему диаметрально противоположным образом в отношении назначения судебных органов, чтобы центральные учреждения были действительно федеральными и подчинялись только Федерации, а суды обычной инстанции назначаются или избираются на самом низком уровне.

Чтобы оценить общий характер центральных органов власти, следует подчеркнуть, что эти учреждения политически и юридически пришли на смену институтам советского периода, что сильно повлияло на их характер. Действительно, большинство государств, созданных после распада Советского Союза, имеют юридически президентский режим авторитарно-бюрократического характера. В случае с Российской Федерацией сосредоточение полномочий в руках главы государства обеспечивает выполнение этим лицом большого количества дополнительных задач, и поэтому судьба федерализма зависит от способности личности, наделенной властью.

Любое обсуждение применения федеративного принципа центральными институтами должно, прежде всего, подчеркивать, что федерализм также имеет демократическое измерение.

Французский писатель Луи Ле Фур подчеркивал, что в федеративном государстве можно противостоять «установлению тиранической власти отдельным лицом или группой»: «... Цезарь и эксцессы демократии невозможны в стране, где прямое воздействие центральной власти осуществляется на могущественные государственные органы в той же, а иногда и в большей степени, чем на отдельных лиц» [11].

Систему российского федерализма можно представить в следующем виде:

- федеральный уровень власти;
- уровень власти субъектов Российской Федерации;
- муниципальные образования.

В соответствии с Конституцией РФ установление общих принципов организации государственной власти субъектов РФ входит в совместное ведение Российской Федерации и субъектов РФ, а система органов государственной власти формируется субъектами РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими положениями, вводимыми федеральным законом. В отсутствие необходимых законов функционирование органов государственной власти субъектов РФ регулируется указами Президента РФ и законодательством субъектов РФ.

Систему органов государственной власти субъектов РФ составляют:

- законодательный (представительный) орган государственной власти;
- высший исполнительный орган государственной власти;
- иные органы государственной власти, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ (в частности, может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта РФ).

Деятельность органов государственной власти субъектов РФ осуществляется при соблюдении следующих принципов:

- государственная и территориальная целостность России;
- распространение суверенитета России на всю ее территорию;
- верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории России;
- единство системы государственной власти и разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную;
- разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти России и субъектов РФ;
- самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления принадлежащих им полномочий.

Органы государственной власти субъектов РФ функционируют в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [58].

Глава исполнительной власти каждого региона избирается прямым голосованием на региональных выборах или законодательным органом соответствующего региона (если такой вариант предусмотрен конституцией или законом такого региона).

Конституция устанавливает общий перечень полномочий, относящихся к исключительной федеральной юрисдикции. Некоторые полномочия осуществляются совместно федеральными и региональными властями. Затем региональным властям передаются все оставшиеся полномочия.

«Региональные полномочия включают полномочия по управлению региональной собственностью, установлению региональных бюджетов, сбору региональных налогов и поддержанию регионального правопорядка. Конституция также наделяет региональные органы полномочиями принимать законы, если эти законы не противоречат Конституции или действующим федеральным законам» [32].

«Низший уровень политической системы — местное самоуправление, функционирующее по сложной двухуровневой системе: муниципальные образования подразделяются на городские округа, с одной стороны, и муниципальные районы — с другой, а муниципальные районы — на городские и сельские поселения. Муниципалитеты имеют свои собственные бюджеты, и в зависимости от объема полномочий, делегированных им региональным правительством, они могут иметь определенные ограниченные налоговые полномочия. Они также участвуют в управлении муниципальной землей (могут выступать в качестве арендодателей в договорах аренды, выделять земельные участки под строительство и выступать в качестве продавцов при приватизации муниципальной земли)» [35].

В зависимости от конкретного государства, субъекты могут подразделяться на муниципальные образования, либо иные формы местного самоуправления, которые, как правило, не входят в структуру государственной власти. При этом, органы местного самоуправления, определяются в качестве элемента федеративной системы государства.

В связи с поправками в Конституцию РФ в 2020 году, в Российской Федерации, некогда самостоятельные муниципальные образования, были включены в единую систему публичной власти (официальная формулировка), что предполагает то, что муниципальные образования теряют свою самостоятельность (фактически они после 2000-х годов её не имели) и вклиниваются в единую систему органов государственной власти, что также является одной из особенностей отечественного федерализма.

Таким образом, федеративная система Российской Федерации определяется Конституцией РФ и регламентируется различными федеральными конституционными и федеральными законами. Федеративная система Российской Федерации имеет три уровня, на каждом из которых предусмотрен свой объем компетенций в процессе реализации государственного управления.

Российская Федерация также крайне асимметрична. Субъекты федерации сильно различаются по размеру своей территории и численности населения, социально-экономическому статусу и этническому составу. Так, например, территория Республики Саха (Якутия) в 388 раз больше территории Республики Северная Осетия. Население Москвы в 2020 г. (12 407 000 человек) в 578 раз превышало население малонаселенного Эвенкийского автономного округа (18 000 человек). В шести субъектах федерации численность населения не превышает 75 000 человек, но географические размеры каждого сопоставимы с Германией.

Федеральный уровень власти в России является основным, он определен в Конституции РФ и иных нормативных правовых актов. После административной реформы 2004 года, централизация России была усилена и федеральные органы власти, фактически, стали доминировать не только на федеральном, но и на региональном и местном уровне.

Региональный уровень власти, несмотря на наличие конкретных полномочий, не может самостоятельно осуществлять политику, а также государственное управление. Федерализм в сочетании с отсутствием выборов на местном уровне потенциально может работать только в том случае, если политика направлена исключительно на обеспечение экономического роста и не направлена на предоставление общественных благ, таких как качественное образование, здравоохранение и социальная защита. Такая односторонняя цель политически осуществима только в бедных странах, но Россия относится к группе с доходом выше среднего.

Местное самоуправление в Российской Федерации, в том смысле, в котором оно было изначально организовано и в «духе закона» 2003 года, фактически ликвидировано. После поправок к Конституции РФ 2020 года местное самоуправление было интегрировано в вертикаль публичной власти.

Полагаю, что общий уровень централизации федеративной системы РФ является проблемой для её успешного развития и конкурентных преимуществ с зарубежными странами.

Решение этой проблемы может быть следующим:

- внесение конституционных изменений, связанных с увеличением полномочий субъектов РФ в части налоговой, бюджетной и экономической политики;
- возрождение политической конкуренции;
- реформирование Совета Федерации, в качестве представительного органа субъектов федерации.

2.2 Характеристика федерализма в Германии

Федерализм в Германии также имеет определенные исторические предпосылки, которые повлияли на формирование федеративной системы Германии в конце XIX века.

После германских войн за объединение между 1864 и 1871 годами, языковые или этнокультурные меньшинства, больше не играли роли в посредничестве интересов в федерализме. От Священной Римской империи германской нации до Германской Конфедерации и федеральных земель Германской империи (Кайзерейха), Веймарской республики и Федеративной республики послевоенного периода германский федерализм становился все более мелкомасштабным и однородным.

Не в последнюю очередь из-за доминирования Пруссии в первом немецком федеральном государстве. В Германской империи, так называемый унитаризм, также одержал верх над альтернативными моделями, которые в большей степени подчеркивали федеральное разнообразие. Термин унитаризм относится к политико-культурной ориентации элит в политике, администрации и обществе [63].

В нем описываются их усилия по созданию в основном одинаковых условий жизни, несмотря на федеративное государственное устройство. Вряд ли следует недооценивать последствия унитаризма в германском федерализме: они проявились в создании правового и экономического

единства в XIX веке, организации воссоединения, а также в самых последних попытках принять правила защищающие германские территории.

Только путем воссоединения и нарастающей европеизации процесс распада был остановлен, и частично повернут вспять. Традиционные линии конфликта, например, между структурно сильными и слабыми государствами или между городами-государствами и не городами-государствами, были не только обновлены, но и дополнены (как минимум) еще одной: между новыми и старыми федеративными государствами.

По словам С.Этера, в последнее время «федеральный субстрат» в немецком федеративном государстве стал более заметным, что имело немаловажные последствия для вопроса о соответствующей взаимосвязи между автономией и реинтеграцией в институциональную структуру [14].

Автономия и реинтеграция могут быть институционализированы в федерализме посредством специфического сочетания двух принципов: разделения властей и их переплетения. Необходимость территориальной автономии выражается, например, в раздельном управлении задачами между федеральными уровнями, возможно, с далеко идущими регулирующими полномочиями для государств - членов.

Институциональная реинтеграция сама по себе не противоречит территориальной автономии. Однако она образует важный противовес, ограничивающий власть, чтобы создать определенную степень баланса и равенства в федеральной структуре посредством институционализированного сотрудничества.

Параллельно с унитаризацией маятник всегда качался к полюсу взаимосвязи властей в немецком федерализме, начиная с периода Германской империи. В дополнение к унитарным ориентациям политико-административных элит за это отвечает принцип институционального построения, который определял германское федеративное государство со времен империи: функциональное распределение компетенций по их типам компетенции (а не по политическим направлениям) с законодательством на

федеральном уровне и реализацией в государствах- членах. Это с самого начала обусловило сравнительно высокую потребность в координации и согласовании между уровнями, чего нет в таком виде в федеративных государствах, в большей степени основанных на принципе разделения властей.

Сотрудничество федеральных и государственных политико- административных элит все больше и больше теряло добровольность - и, следовательно, сотрудничества в узком смысле - и во многих отношениях приняло характер принудительных переговоров, из которых односторонний выход отдельных субъектов больше не возможен. Это, в частности, влияет на законодательство: в то время как субъекты федерации в послевоенный период передавали все больше вопросов, в основном из федерального законодательства, федеральному правительству, правительства субъектов взамен получили далеко идущие права голоса при принятии решений на федеральном уровне [33].

Политическая взаимозависимость теперь рассматривается как основная проблема немецкого федерализма. Отдельные страны, особенно структурно сильные, хотели бы иметь большую степень автономии, не в последнюю очередь для того, чтобы иметь возможность лучше позиционировать себя на европейском внутреннем рынке [64].

Между тем, федеральное правительство, с другой стороны, стремится ограничить право голоса Бундесрата, особенно в вопросах европейской политики. Несмотря на целую серию реформ федерализма и связанное с этим частичное разукрупнение двух уровней с начала 1990-х гг., заметной перестройки институциональных элементов, разделяющих и переплетающих полномочия, практически не произошло. В прошлом политическая взаимозависимость не только затрудняла реализацию важных внутренних политических реформ, но также требовала корректировку федеративного государства в контексте воссоединения и европеизации. Из-за существующего исторического несоответствия между социальными рамками

и политико-институциональным устройством весьма вероятно, что реформы федерализма в Германии пока останутся в политической повестке дня.

И федеральные земли как государства-члены, и федеральное правительство в целом обладают собственной государственной властью.

Осуществление государственной власти разделено Основным законом Германии 1949 года [46] (далее - ОЗ ФРГ) между федеральным правительством и правительствами штатов.

Федерализм Федеративной Республики Германии определен в конституции как организационный принцип государственного порядка:

«Федеративная Республика Германия является демократическим и социальным федеративным государством» (ст. 20 п. 1 ГГ).

Основной закон также регулирует обязанности федерального правительства и правительств штатов и распределение между ними задач штатов.

В данном случае законодательством предусмотрены все основные права и задачи работы федерального правительства, а также определены ограничения его функционала по тем или иным вопросам, которые должны рассматриваться либо локально, либо на федеральном уровне, что является важным моментом в регулировании такого рода территорий или субъектов федеративных государств.

В федеральной системе необходимо проводить различие между органом, принимающим решения, органом - исполнителем (также административным органом) и органом финансирования, которые не должны быть обязанностью одного и того же уровня региональной власти при выполнении общественных задач в федеративное государство.

Основной закон исходит из того, что федеральные земли несут определенную законом ответственность.

Отправной точкой для вопроса об ответственности являются три основные статьи Основного закона, от которых законодательный орган

может варьировать свои решения только в том случае, если Основной закон прямо предусматривает или разрешает иное:

- статья 30 ОЗ ФРГ, согласно которой осуществление государственной власти и выполнение государственных задач в принципе является делом федеративных земель,
- статья 70 ОЗ ФРГ, согласно которой федеральные земли имеют право издавать законы (законодательный принцип);
- статья 83 ОЗ ФРГ, в соответствии с которой федеральные земли исполняют федеральные законы как свои (принцип исполнения).

В областях законодательства, исполнительной и судебной власти федеральное правительство обладает полномочиями только в том случае, если они прямо закреплены за ним в Основном законе. Федеральное правительство также несет ответственность, если толкование конституции приводит к неписаной федеральной компетенции.

Детали разделения обязанностей и, в частности, финансовые отношения между федеральным правительством и штатами были предметом реформы федерализма, которая была реализована в два этапа в 2006 и 2009 годах.

С точки зрения Закона о государственном устройстве муниципалитеты являются частью федеральных земель и, следовательно, не являются «третьим уровнем» в структуре федерального государства.

При конституционно гарантированном праве самоуправления они, тем не менее, обладают определенной автономией. В Основном законе указано, что им должна быть предоставлена возможность «регулировать все вопросы местного сообщества под свою ответственность в рамках закона» [65].

На муниципалитеты также возложены многочисленные государственные задачи, предусмотренные законом, которые они выполняют как местные административные органы федеральных земель.

Таким образом, федеральный порядок, реализованный в Основном законе ФРГ, как правило, основан не на разделении, а на сотрудничестве

между федеральным правительством и правительствами штатов. Федеральный принцип Основного закона обязывает федеральное правительство и правительства штатов проявлять взаимное внимание и помощь (принцип лояльности федеральному правительству или поведению, дружественного федеральному правительству).

Кооперативный характер германского федерализма выражается также в том, что земли через Бундесрат участвуют в федеральном законодательстве, в федеральном управлении и в вопросах, касающихся Европейского Союза [70].

Разделение федерального правительства на федеративные земли и принципиальное участие федеративных земель в федеральном законодательстве составляют часть неизменного ядра конституционного строя Германии.

Глава 3 Конституционно-правовое исследование порядка распределения компетенций в федеративных системах России и Германии

3.1 Конституционно-правовые особенности порядка распределения компетенций в Российской Федерации

С принятием Конституции Российской Федерации 1993 года, в России начался процесс реальной федерализации.

В начале своего становления, в Российской Федерации отсутствовала федеральная нормативная база, позволяющая определить полномочия субъектов Российской Федерации а, следовательно, вопрос с правотворчеством также не был определен, до принятия в 1999 году Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» который определил наиболее важные критерии и рамки формирования регионального законодательства.

На сегодняшний день, региональное законодательство является источником формирования законодательной базы каждого конкретного региона, с учетом той специфики и особенностей, которые проистекают и существуют в субъекте Российской Федерации.

Российская Федерация также конституционно асимметрична. В то время как пункт 4 статьи 5 Конституции России провозглашает, что все субъекты федерации равны, на самом деле 21 этническая республика была наделена существенными полномочиями, чем территориально определенные регионы. Более того, в период 1994-1998 годов асимметричный характер федерации усилился благодаря продвижению Ельциным двусторонних договоров между центром и отдельными субъектами.

Статья 78 Конституции РФ позволяет центру передавать «осуществление части своих полномочий» субъектам федерации и наоборот,

и эта статья использовалась ельцинским режимом для содействия развитию «договорного федерализма».

За период 1994-1998 гг. между федеральным правительством и субъектами федерации было подписано 46 двусторонних договоров. Более того, большинство этих договоров нарушали Конституцию России и федеральные законы. Эти факторы сделали межгосударственные отношения в Российской Федерации гораздо более сложными и трудными для управления, чем в других более мелких и более однородных федерациях.

В каждом регионе, принят основной закон субъекта Российской Федерации - устав или конституция.

В соответствии со статьей 66 Конституции Российской Федерации, правовой статус субъекта Российской Федерации, определяется в соответствии с Конституцией или Уставом субъекта Российской Федерации, помимо самого основного закона Российской Федерации.

Устав и Конституция субъекта имеют высшую юридическую силу на территории конкретного региона. Однако, в отличие, например от таких стран, как США и ФРГ, где федерализм развит более эффективно, подобное утверждение является формальным. Основную ношу по регулированию общественных отношений осуществляет огромный массив федерального нормативного законодательства, а также подзаконные нормативные акты Президента РФ, Правительства РФ и иных федеральных органов исполнительной власти [8].

Соответственно говорить о высшей силе основных законов регионов Российской Федерации, можно только в формальном ключе. Фактически большинство «основных» законов субъектов Российской Федерации, носят формальный характер и устанавливают исключительно особенности государственной структуры региона, определяют, кто является главой региона, каков состав представительной и исполнительной власти, каким образом формируются органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Большинство актов регионального законодательства, функционирует в рамках административного права, так как связаны в большей степени, с конкретизацией государственного управления на территории конкретного субъекта Российской Федерации.

Помимо «основных» законов субъекта Российской Федерации, на территории каждого региона принят и функционирует свой массив региональных нормативных правовых актов, которые могут различаться по своей юридической силы. Так, например закон субъекта Российской Федерации, по своей юридической силе, будет существенно выше приказа или постановления, какого-либо государственного органа субъекта Российской Федерации [36].

Правовое регулирование, с учетом этих особенностей, должно осуществляться исключительно в рамках, иерархии нормативных актов, по аналогии с такой иерархией на федеральном уровне. Помимо этого, любой нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации, может быть признан недействительным, либо отменен, в случае если его положения, противоречат нормам федерального законодательства.

М.Ф. Казанцев [26] отмечает, что на территории некоторых субъектов Российской Федерации, принимаются кодексы. Закон в форме кодекса, по его мнению, не вызывает никаких спорных ситуаций, однако, непонятными являются ситуации, когда на уровне субъекта Российской Федерации, принимается аналогичный федеральному законодательству нормативный акт в кодифицированной форме. Такие акты, либо полностью переносят положения федерального законодательства, либо дублируют положения федерального законодательства в целях их последующего дополнения. Описанная ситуация является характерной в случаях, регулирования административных правоотношений, когда у субъектов Российской Федерации имеет право устанавливать административные правонарушения и т.п.

Недопустимым является дублирование федерального законодательства в кодексах и законах субъектов Российской Федерации. Кроме как путаницы, подобная практика не имеет ничего иного. Регионы, не совсем разумно используют свои полномочия в сфере формирования регионального законодательства. Но с позиции более объективной оценки и подхода, региональное законодательство в принципе второстепенно по отношению к федеральному законодательству, что говорит об унитарном государстве, а не федеральном.

Действительно, подавляющее большинство регионов Российской Федерации, в сфере нормотворчества, в принципе не блещут своими способностями, и могут копировать положения законов и иных нормативных актов у друг друга [60].

Для большинства жителей, граждан определенных регионов Российской Федерации, известны в первую очередь нормы и положения федерального законодательства, а нормы и положения регионального законодательства, если и известны, то это вызвано в первую очередь резонансной общественной оглаской конкретного нормативного акта субъекта Российской Федерации.

По сути, региональное законодательство для большинства населения конкретных регионов, невидимое [3].

В начале двухтысячных годов, данная ситуация была совершенно иной. Большинство региональных законов, просто писались в зависимости от волеизъявления представительных органов власти субъектов Российской Федерации, отсутствовал единый подход к нормотворчеству, большинство законов противоречило федеральному законодательству и в целом, вносило разобщенность правового регулирования на территории Российской Федерации.

Данные события были связаны в первую очередь с отсутствием самой федеральной нормативной базы, которая была, могла конкретизировать рамки правотворчества в регионах.

Как отмечалось выше, в период 1994-1998 гг. Ельцин подписал ряд двусторонних договоров с субъектами федерации. Подавляющее большинство этих договоров (42 из 46) содержали положения, противоречащие Конституции России. Так, например, специальные соглашения, прилагаемые к договору Татарстана, привели к нарушению 12 из 18 подпунктов статьи 71 Конституции РФ.

Договоры также расширили круг предметов совместного ведения федерального правительства и субъектов федерации, как это предусмотрено статьей 72, а в других случаях полномочия, которые были закреплены исключительно за Правительством Российской Федерации (статья 71), были переданы единоличное ведение субъектов федерации. Наконец, в ряде договоров области, которые в Конституции были определены как сферы совместного ведения (статья 72), были переданы в исключительное ведение субъектов федерации.

В ответ на массовую потерю власти в центре Ельцин в марте 1996 г. принял указ президента (№ 370), а в июне 1999 г. российский парламент принял закон, в обоих из которых подчеркивалось, что все двусторонние договоры должны соответствовать Конституции России.

С приходом к власти В.В. Путина, с усилением централизации, с доминированием федерального законодательства во всех сферах общественной жизни, региональное законодательство полностью поблекло и стало второстепенным по отношению к федеральному законодательству.

Стоит отметить, что региональное законодательство не должно дублировать федеральное законодательство, а также создавать условия для доминирования федеральной власти на территории региона. Такое доминирование противоречит принципу федерализма, закрепленному в Конституции РФ [55].

Региональное законодательство должно дополнять, либо регулировать иные, наиболее важные общественные отношения с учетом особенностями

региона и спецификой положений федерального законодательства по тем или иным вопросам.

Качели между централизацией и децентрализацией Российской Федерации, с одной стороны создают условия для принятия единых решений в сфере государственного управления, а с другой стороны создают беспомощность регионального законодательства и как следствие, идут напрямую в разрез с принципом федерализма.

Сила регионального законодательства на территории субъектов Российской Федерации, позволяет обеспечить необходимый экономический рост для субъекта федерации, создать условия для наиболее благоприятного развития социальной, медицинской, образовательной сфере в регионе. С позиции логики, управление из «центра» не может учесть всех проблем, которые существуют в регионе. Политическая и управленческая конкуренция в субъекте Российской Федерации, позволит создать более благоприятные условия для развития регионов в контексте осмысления и учета их специфики и особенностей [17].

Дав региональной власти больше полномочий, диалог общества и государства, станет более близким, без необходимого вмешательства федеральных органов власти на территории России.

Региональное законодательство, без сомнений является необходимой основой для развития регионов Российской Федерации. Но на сегодняшний день, второстепенная роль регионального законодательства является очевидной, а качество государственного управления на территории региона, оставляет желать лучшего.

В состав Российской Федерации, на сегодняшний день, входят, 85 равноправных, административно-территориальных образований:

- 22 республики;
- 9 краёв;
- 46 областей;
- 3 города федерального значения;

- 1 автономная область;
- 4 автономных округа.

Российская Федерация, устанавливает общие принципы организации и функционирования субъектов Российской Федерации.

В каждом административно-территориальном образовании Российской Федерации имеется законодательный (представительный) орган власти, исполнительный орган власти.

Каждый субъект Российской Федерации имеет высшего должностного лица в регионе, которые избираются на срок не более 5 лет и не могут замещать указанную должность более двух сроков подряд.

Помимо этого, для наиболее оперативного руководства региона, существуют Представители Президента Российской Федерации в федеральных округах, которых на сегодняшний день - восемь:

- Центральный Федеральный округ;
- Северо-Западный федеральный округ;
- Южный Федеральный округ;
- Северо - Кавказский Федеральный округ;
- Приволжский Федеральный округ;
- Уральский Федеральный округ;
- Сибирский Федеральный округ;
- Дальневосточный Федеральный округ [19].

В перечисленных округах, созданы административные города- центры округов, в которых размещаются руководящие и координирующие органы в виде полномочного представителя президента, а также аппарата его управления федеральных ведомств [31, С. 28].

При этом города, в которых располагаются органы Представителя президента, являются основными городами субъектов конкретного федерального округа. Так, в Северо-Кавказском федеральном округе, органы полномочного представителя располагаются в городе Пятигорск, который является составной частью Ставропольского края.

Помимо, этого, все субъекты Российской Федерации, также имеют свои составные части. Основными административно-территориальными единицами в составе субъекта федерации, являются районы, города областного значения, муниципальные образования [32].

Следует отметить, что муниципальные образования только с 1 июля 2020 годы вошли в состав публичных органов власти, что пока с позиции правового обоснования не ясно, так как официально не говорилось о том, что муниципальные органы власти войдут в систему органов государственной власти.

За последние двадцать лет, централизация государственного управления в Российской Федерации усилилась, что привело к сокращению возможностей регионов действительно влиять на управленческие решения, на территории субъекта. Основой любых управленческих решений, является достаточная законодательная региональная база, на основании которой, государственные органы власти субъектов Российской Федерации, реализуются свои полномочия.

Российская Федерация, будучи одной из самых крупных стран мира, не может существовать ни в рамках федерации, однако практика показывает иную ситуацию [18].

Учитывая специфику истории и становления федерализма в Российской Федерации, следует выделить то, что без реальной нормативной базы, полномочия регионов Российской Федерации, не могут быть реализованы в полной мере.

Говоря о сложносоставных субъектах Российской Федерации и понимания реальное отсутствие объекта исследования, следует предположить, что основная масса вопросов касаясь конституционно-правового статуса сложносоставных субъектов, скорее всего, наиболее эффективно может разрешиться в рамках историографических исследованиях.

После принятия Конституции РФ, в Российской Федерации постепенно были приняты различные нормативные правовые акты, которые определили специфику последующего законодательства регионов России.

Важно отметить, что специфика нормативного регулирования, которая в последующем была реализована с учетом особенностей субъектов Российской Федерации, существенно не отличается друг от друга на территории Российской Федерации, в силу отсутствия реальной политической воли на установление основ федерализма.

«Согласно ст. 5 Конституции «Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов - равноправных субъектов Российской Федерации». В связи с этим при рассмотрении проблем политико-территориального устройства республики нередко называют национально-государственными образованиями; края, области, города федерального значения - административно-территориальными образованиями; автономную область и автономные округа - национально-территориальными образованиями. Такая характеристика вызвана тем, что политико-территориальное устройство современной России основано на двух взаимосвязанных принципах - национально-территориальном и территориальном» [42].

С правовой точки зрения эти различия в названиях (республика, край, область) субъектов Федерации не могут служить основанием для того, чтобы считать, что субъекты РФ имеют какие-либо различия в статусе и полномочиях, так как они равноправны между собой и во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти в соответствии ч. 4 ст. 5 Конституции.

«Равноправность субъектов РФ не может быть поставлена под сомнение и в связи с тем, что в Конституции вслед за упоминанием республик в скобках помещено слово «государство», а также потому, что Основные Законы российских республик называются конституциями, тогда

как в других субъектах они именуется уставами. В этих различиях названий некоторые усматривают неравноправность субъектов РФ и даже асимметричность конституционного статуса субъектов РФ. Однако, в частности, в ч. 1 ст. 5 Конституции устанавливается равноправие всех субъектов РФ (республик, краев, областей), а ч. 2 той же статьи определяет статус республик как государств, имеющих свою конституцию в отличие от других субъектов. Такое несогласование создает конституционно-правовую предпосылку для фактического неравенства субъектов с неизбежными взаимными конфликтами как между ними, так и с федеральными органами. Говоря о субъектах Федерации, изначально имеют в виду их равноправность, иначе не может быть полноценной федеративной системы» [41].

«Конституция (ч. 3 ст. 5) подчеркивает, что в основе федеративного устройства России лежит примат ее государственной целостности, единство государственной власти при разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти субъектов РФ. Конституция признала разнообразие национальной, демографической, географической, коммуникативной, бытовой и иной специфики субъектов Федерации и предоставила возможность конституционного (уставного) регулирования общественных отношений в пределах каждого субъекта РФ» [41].

Федерация, имея два уровня государственной власти, регулирует не всю сферу политической жизни государства, так как опирается на конституционный принцип разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти. Этот принцип нельзя рассматривать отдельно от другого конституционного принципа, согласно которому во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны.

«Таким образом, единообразие применения принципов территориально-политического устройства Российской Федерации

гарантирует на всей ее территории независимо от названия субъекта Федерации (республика, край, область и т. п.) развитие местного самоуправления. Эта форма народовластия может учитывать исторические, национальные и культурные особенности, сложившиеся на территории того или иного субъекта РФ, но политические принципы организации местной власти остаются едиными для всех субъектов» [9].

«Федеративное устройство России основано не только на ее государственной целостности и единстве системы государственной власти, но и на равноправии и самоопределении российских народов. Учитывая многонациональное Российской Федерации, это самоопределение может быть реализовано в соответствии с Конституцией и федеральным законодательством только в рамках Российской Федерации, т. е. не допускается самоопределение вплоть до отделения. Поэтому реализация конституционного принципа равноправия и самоопределения народов во внутригосударственных федеративных отношениях не может быть связана с постановкой каким-либо народом, проживающим в пределах территории Российской Федерации, вопроса о праве на самоопределение в форме образования самостоятельного суверенного государства» [28].

Российская Федерация, провозгласив в основном законе страны принцип федерализма, установила двухуровневую систему государственной власти в России - государственная власть, осуществляемая федеральными органами государственной власти и государственная власть, осуществляемая субъектами Российской Федерации.

Для реализации властных полномочий и на том и на другом уровне требуется соответствующая правовая база, которая бы такие полномочия закрепляла и регулировала.

Без наличия достаточной нормативной базы, регионы, фактически не имеют властных полномочий. Закрепленные в Конституции Российской Федерации, полномочия находящиеся в совместном ведении регионов и федерации, конкретизируются в последующих нормативных правовых актах.

К ведению субъектов Российской Федерации отнесены те сферы жизнедеятельности, которые в соответствии с основным законом страны, не отнесены к ведению Российской Федерации.

Основой конституционного взаимодействия Российской Федерации субъектов Российской Федерации является принцип федерализма.

Федерализм является формой государственно-территориального устройства, в рамках которой государственное управление осуществляется в рамках двухуровневой системы:

- на уровне федерации (федеральном уровне);
- на уровне субъектов федерации (региональный уровень).

В зависимости от конкретного государства, субъекты могут подразделяться на муниципальные образования, либо иные формы местного самоуправления, которые, как правило, не входят в структуру государственной власти.

3.2 Конституционно-правовые особенности порядка распределения компетенции в Германии

Федеративная Республика Германия является федеративным государством, состоящим из федеральной земли и 16 земель-членов (земель). Ключевой особенностью федеральной системы ФРГ является то, что как федеральное правительство, так и земли имеют свои собственные полномочия в рамках правотворческой и административной деятельности.

Федеральное правительство может брать на себя полномочия земель, выполнять задачи или принимать законы только в том случае, если это прямо разрешено Основным законом. Однако на самом деле большая часть законодательной компетенции принадлежит федеральному правительству.

Согласно Основному закону, существует два вида федеральной компетенции в области законодательства: исключительная и параллельная законодательная компетенция.

Исключительная законодательная власть означает, что федеральное правительство имеет исключительное право издавать законы. В этом случае земли имеют право издавать законы только в том случае, если они прямо уполномочены на это федеральным законом.

Закон о гражданстве, закон об оружии и взрывчатых веществах или производство и использование ядерной энергии в мирных целях являются примерами областей, в которых федеральное правительство обладает исключительной законодательной компетенцией. Сферы исключительного законодательства в первую очередь перечислены в статье 73 Основного закона ФРГ [13].

В сфере параллельной законодательной компетенции федерального правительства (статья 72 Основного закона ФРГ) земли могут издавать законы только до тех пор и в той мере, в какой федеральное правительство не использовало свою законодательную компетенцию. Уголовное или трудовое право, например, являются областями конкурирующего права. В статье 74 Основного закона ФРГ перечислены области, входящие в совместную законодательную компетенцию федерального правительства.

Есть три случая, в которых федеральное правительство может использовать параллельную законодательную компетенцию. При этом, федеральное правительство может действовать без выполнения дополнительных условий (пункт 1 статьи 72 Основного закона ФРГ).

Федеральное правительство имеет право издавать законы только в том случае, если и в той мере, в какой для установления эквивалентных условий жизни на федеральной территории или для поддержания правового или экономического единства в национальных интересах требуется федеральное регулирование [5].

Пункт 2 Основного закона ФРГ, «оговорка о необходимости» затрагивает право на проживание для иностранцев или продовольственное право.

Реформа федерализма, вступившая в силу 1 сентября 2006 г., изменила законодательную ответственность федерального правительства и правительств земель.

Реорганизация законодательной ответственности в основном преследовала следующие цели:

- усилить структуру федерального правительства и правительств земель;
- более четко распределить политические обязанности;
- сокращение федеральных законов, требующих утверждения.

В конституции ФРГ федерализм определяется как организационный принцип государственного устройства.

Германский федерализм строился поэтапно от меньших, к более крупным единицам. Разделение прав и обязанностей основано на принципе субсидиарности: в соответствии с этим государственные задачи должны выполняться на как можно более низком политическом уровне - и, следовательно, как можно ближе к гражданину, - т.е. только эти задачи должны быть оставлены на усмотрение.

В связи с продвижением процесса европейской интеграции был добавлен новый политический уровень принятия решений - ЕС, а это означает, что необходимо найти новые правовые нормы для различных уровней принятия политических решений.

«С момента воссоединения Германии в состав Федеративной Республики Германия вошли 16 федеральных земель (федеральных земель) и три города: Берлин, Вольный ганзейский город Гамбург, Ганзейский город Бремен, а также земли ФРГ: Баден - Вюртемберг, Бавария, Бранденбург, Гессен, Мекленбург - Передняя Померания, Нижняя Саксония, Северный Рейн - Вестфалия, Рейнланд - Пфальц, Саар, Саксония, Саксония - Анхальт, Шлезвиг-Гольштейн и Тюрингия» [66].

В соответствии с Основным законом, представительство земель в высших органах власти представлено в Бундесрате - одном из пяти представительных органов государственной власти в Германии.

В зависимости от количества жителей в Бундесрате заседают от трех до шести представителей правительств федеральных земель, так что можно говорить о том, что Бундесрат это палата федеральных земель. Через Бундесрат земли имеют возможность влиять на законотворческий процесс, выступать с законодательной инициативой и реализовывать право земель на голосование по различным законам, которые Бундесрат рассматривает. Около 60% федеральных законов в настоящее время требуют утверждения именно в Бундесрате. Сейчас немецкий федеральный совет состоит из 69 членов, имеющих императивный мандат, то есть они должны голосовать так, как было решено их местными правительствами заранее [65].

В. Васильев отмечает: «позиция земли по тому или иному вопросу готовится на заседаниях соответствующих кабинетов и представляется одним из членов земельной «команды», который во время голосования поднимает руку за свою землю».

Однако принцип формирования немецкого Бундесрата все чаще подвергается сокрушительной критике со стороны общественности ввиду министерскую бюрократизированность процедуры принятия федеральных решений и недостаточность демократической легитимности [4].

В противовес предлагается сенатский принцип формирования Федерального совета, по которым члены представительного органа избираются непосредственно народом, но количество представителей не зависит от численности населения Земли. Примером применения этого принципа, является Сенат Соединенных Штатов Америки.

Важно отметить, что Бундесрат не является выборным органом, то есть не имеет определенный срок полномочий. Состав его ротировается постепенно в зависимости от выборов в ландтаги (местные представительные органы) и формирование земельных правительств.

Возможно, поэтому Бундесрат иногда называют «вечным федеральным органом». Аналогичная ситуация состоит с Советом Федерации в Российской Федерации, который не избирается на прямую, а сенаторы назначаются исполнительными и законодательными органами власти субъектов РФ.

Во главе Федерального совета стоит президент, избираемый сроком на один год (статья 52 Основного Закона Германии).

Впрочем, выборы Президента является только формальным избирательным актом, поскольку в 1950 году главы земельных правительств заключили «Кенигстайнское соглашение», согласно которому председательство в Бундесрате изменяется на основе ротации в соответствии с численности земельного населения, начиная с самой большой земли.

Понятно, что эта договоренность была направлена, с одной стороны, на избегание председательства большинства в Федеральном совете, и, с другой - на установление равенства земель, то есть на предоставление возможности каждой земле, несмотря на численность ее населения, выдвигать своего президента хотя бы и один раз в 16 лет. В президиум немецкого Бундесрата, кроме президента, на сегодня входят также два вице-президента, а не три как отмечается во многих монографиях и публикациях в периодических изданиях.

Структура немецкого федерализма, имеет некоторое сходство со структурой российского федерализма. Федеративную систему ФРГ можно представить в следующем виде:

- федеральный уровень - федеральные органы государственной власти;
- уровень земель - органы власти земель ФРГ;
- коммуны - органы местного самоуправления на территории земель в ФРГ.

Права и обязанности между элементами федеративной системы ФРГ разделены по принципу субсидиарности. В случае нехватки компетенции для

решения вопросов на уровне коммуны, этот вопрос переадресовывается вышестоящей государственной структуре.

Так, федеральное правительство должно претендовать на государственные решения только в том случае, если оно земли не могут эффективно урегулировать этот вопрос на своем уровне, с учетом имеющейся компетенции.

Основная идея субсидиарности уходит в далекое историческое прошлое и имеет различные политические, философские и богословские характеристики.

Эта идея занимает особое место в католическом социальном учении: согласно нему, каждый человек несет основную ответственность за свою судьбу, и ему следует помогать только тогда, когда он сам достиг своего предела. Помощь должна оказываться по иерархии социальных общностей, например: семья, рабочий коллектив, органы местного самоуправления, органы власти земель и уже затем федеральные органы власти [43].

В дополнение к горизонтальному разделению властей в конституционной демократии ФРГ также существует вертикальное разделение властей, которое относится к взаимосвязи между различными политическими уровнями (ограничение и контроль над политической властью через распределение на разных уровнях).

Некоторые области политики являются исключительной ответственностью федерального правительства, другие - исключительно компетенцией земель. Аналогичная ситуация просматривается в рамках взаимоотношений субъектов Российской Федерации и федеральными органами власти в России. Так, например, принятие закона в Германии может находиться, в компетенции федерального правительства, а реализация этого закона - в компетенции земель.

Основной Закон Германии образовал симметричный тип федерализма. Федерация и земли находятся на одном уровне ответственности, то есть оба обладают государственными или суверенными свойствами в своих сферах и,

следовательно, имеют одинаковый конституционный статус. Важнейшим является то, что все земли обладают одинаковыми полномочиями независимо от размера их территорий, населения, экономических результатов или финансовой состоятельности.

Таким образом, Конституция делает разницу только между полномочиями федерального правительства и земель, а не так, как это имеет место в России или Испании, где существует разница между регионами в зависимости от функционирования разных субъектов федерации.

Это значит, что в Германии существует только один тип составляющей или поддерживаемой единицы: земли. Единственным конституционным отличием между землями является количество голосов, имеющих земли в Бундесрате.

Несмотря на то, что ОС предполагает тот факт, что выполнение задач федеральным правительством и землями производится независимо, т.е. имеют смежные или общие задачи. К таким относятся: строительство и расширение учреждений высшего образования, совершенствование сельскохозяйственных структур, сохранение береговых зон, планирование в области образования и содействие научно-исследовательской деятельности.

За приготовление и внедрение таких проектов отвечает федерально-земельная комиссия, то есть комиссия, состоящая из членов федерального правительства и членов земельных правительств. Здесь следует сказать, что в этой комиссии федеральное правительство имеет 2/3 голосов и это означает, что правительство имеет большие шансы реализации своих собственных интересов. Именно по этой причине, в настоящее время существует тенденция на отмену выполнения таких общих задач по причине оппозиции отдельных земель.

Такая же тенденция также существует и в сфере совместного налогообложения. В настоящее время налоги с индивидуальной, корпоративной и оборотной прибыли делятся между правительством и землями примерно 50 на 50.

Хотя федеральный порядок Федеративной Республики Германии закреплен в конституции как неизменный принцип государственного устройства (статья 79 Основного закона), его структура (например, полномочия между федеральным правительством и землями) может быть изменена законом [56].

Историческое развитие показывает растущую взаимозависимость уровней принятия политических решений (сотрудничество между федеральными землями и федеральным правительством или между федеральными землями): федеральные земли имели тенденцию передавать законодательные полномочия федеральному правительству, а взамен получали возможности участия в федеральном законодательстве.

Правовая система Федеративной Республики Германии построена в соответствии с федеральной государственной организацией: в различных областях права (юрисдикциях) существуют отдельные суды при федеральном правительстве и правительстве земель.

В случае конфликта (между государством и гражданами или споров между гражданами) юрисдикцией обладают суды страны (первой и второй инстанции). Федеральные суды являются высшим (третьим) уровнем юрисдикции.

Конституционная юрисдикция также разделена на федеральный уровень и уровень штатов (Федеральный конституционный суд, конституционные суды штатов), при этом все эти судебные инстанции не зависят от политических указаний.

В областях, в которых федеральные земли имеют свои собственные законодательные полномочия (например, образование), возможны различные правовые нормы между отдельными федеральными землями (например, разные положения для экзаменов абитуриентов в Берлине и Баварии). Однако правовое разнообразие ограничено, поскольку принцип равенства в Основном законе требует единообразных правовых норм во многих областях политики.

В результате финансовой реформы 1969 года с согласия федеральных земель было создано крупное налоговое объединение, согласно которому доходные налоги, такие как подоходный налог (включая налог на заработную плату), корпоративный и налоги с продаж стали совместными федеральными и государственными налогами.

Земли уступили основные права взимать налоги федеральному правительству. Согласно принятой в то время финансовой конституции, федеральное правительство, правительство штата и местные органы власти получают по четверти всех налоговых поступлений.

Оставшаяся четверть идет в общий котел, который, в свою очередь, затем распределяется по трем уровням в соответствии с определенным ключом распределения.

В ФРГ существует не только вертикальное финансовое выравнивание между федеральным правительством и землями, но и горизонтальное финансовое выравнивание: система финансовой поддержки между землями. В соответствии с этой системой финансового выравнивания, часто также называемой государственным финансовым выравниванием, «более богатые» страны поддерживают «более бедных». Основой для определения богатых и бедных является отношение дохода страны к ее населению.

С процессом европейской интеграции наряду с муниципалитетом, землей и федеральным правительством возник новый политический уровень, который оказывает значительное влияние на федеративное устройство и правовую систему Федеративной Республики Германии.

Федеральное правительство и правительства земель передали некоторые полномочия ЕС. В целом перед ЕС и государствами-членами стоит задача законодательно урегулировать обязанности и возможности участия на различных политических уровнях.

Договор о Европейском Союзе (Маастрихтский договор) [21], вступивший в силу в 1993 году, заложил первые положения о компетенции государств-членов и закрепил принцип subsidiarity в контексте ЕС.

Однако, как и в Амстердамском договоре (1999 г.) [22], субнациональный уровень прямо не упоминается, а делается ссылка только на европейский уровень (ЕС) и национальный уровень (государств-членов).

Государства-члены федеративных государств ЕС (Германия, Бельгия и Австрия) представлены в Комитете регионов ЕС, который носит совещательный характер без широких прав участия и не является независимым органом принятия политических решений.

В комитет входят также представители так называемых «регионов», которые в большинстве своем являются трансграничными региональными или муниципальными властями и, в отличие от федеральных земель, не обладают законодательной компетенцией (и поэтому обычно не имеют одинаковых интересов и требований). Таким образом, влияние федеральных земель ограничено, поскольку лишь небольшая часть из максимальных 350 членов комитета состоит из государств-членов.

В «Проекте договора об учреждении Конституции для Европы», который был принят на основе консенсуса в июне 2003 года Европейской конвенцией, статья 9(3) об основных принципах ЕС содержится следующее положение: «В соответствии с принципом субсидиарности Союз будет действовать только в областях, не подпадающих под его исключительную компетенцию, если и в той мере, в какой цели рассматриваемых мер не могут быть в достаточной степени достигнуты государствами - членами на центральном, региональном или местном уровнях, либо из-за них масштаба или их последствий они могут быть лучше достигнуты на уровне Союза».

«Протокол о применении принципов субсидиарности и пропорциональности» прямо дает «национальным парламентам» или «различным палатам национальных парламентов» возможность представить мнение по законодательному предложению Комиссии ЕС.

Однако правительства не смогли договориться о принятии проекта. В 2007 году было принято решение включить содержание конституционного договора в обновленный договор ЕС («Лиссабонский договор») [22].

Роковая культура немецкого эгалитарного федерализма, которая обвиняет граждан и многих политиков в безальтернативности единообразия, не может быть решена в среднесрочной и долгосрочной перспективе с некоторыми косметическими изменениями в порядке компетенции политических уровней. Это кризисное явление немецкого общества, что именно в те времена, когда во всем мире обнаруживаются преимущества децентрализации, региональной ответственности и мобилизации регионального социального капитала, немецкий федерализм, который в принципе уже мог бы накопить все эти преимущества в эффективности, борется с маргинальными шагами по реформированию. Показательно, что в центральном государстве, таком как Великобритания, в настоящее время гораздо больше региональных политических вариаций.

Таким образом, реформа федерализма в Германии должна способствовать институциональному преодолению существующих проблем, связанных в первую очередь с национальными и европейскими интересами развития, которые чаще всего являются противоречивыми по своей ключевым целям.

Дальновидный уход Германии от модели двойного федерализма базируется на том факте, что федеральное правительство практически никогда само не воплощает свое законодательство, а скорее опирается на воплощение этого законодательства региональными, то есть земельными правительствами. Поэтому, Основной Закон Германии, давая федерации контроль над тем, как регионы выполняют ее законодательство, добавил к германскому федерализму иерархическую составляющую.

В конституционной практике, однако, этот иерархический компонент моделируется так называемыми кооперативными шаблонами, состоящими из примерно 900 рабочих групп и министерских форумов, в которых широко представлены как правительство, так и регионы. Эти группы и форумы были развиты с целью оговорки, координации, а также решения проблем, связанных с введением отдельных законов.

3.3 Конституционно-правовое исследование порядка распределения компетенции в федеративных системах России и Германии: общее и особенное

Федерализм, это не только территориальное устройство конкретного государства, но и еще система органов управления государственным аппаратом.

В зависимости от конкретной страны, степень участия местных органов власти в принятии федеральных решений, выражено по-разному. Разделение властей является основной идеей, лежащей в основе демократической и федеративной конституции Германии.

Помимо федеративного устройства Германии, признаки федерализма имеет и функционирующая в стране система государственного управления, которая во многом связана с последующими государственными институтами страны.

В отличие от Российской Федерации, система государственного управления в Германии, в большей степени зависит от органов местной власти и власти земель.

Выполняя свои соответствующие полномочия, федерация и земли работают в рамках системы сдержек и противовесов, но также сотрудничают и проявляют внимание к проблемам друг друга. Существует одно важное различие между немецкой формой федерализма и другими федеративными системами в базовой структуре ответственности и практической реализации этого сотрудничества: правительства отдельных федеральных земель непосредственно участвуют в решениях, принимаемых национальным государством, т. е. федерацией. Это делается через Бундесрат.

В Конституции РФ, в статье 72 определены совместные компетенции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, что также имеет некоторое сходство с немецкой системой. Однако, уровень и значение федеральных органов власти не позволяют в полной мере выступать в

равных отношениях субъектам РФ и федеральной власти, в отличие от ФРГ, где подобная система является нормой.

Также как и в ФРГ, в России, Конституция РФ предусматривает двухуровневый парламент, где Совет Федерации (верхняя палата), формируется представителя законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на основе представительства. Если в России, Совет Федерации - это больше орган утверждения решений Государственной Думы РФ, Правительства РФ, либо Президента РФ, то в Германии Бундесрат - это государственный орган, осуществляющей важную политическую функцию, в рамках всей системы органов власти Германии.

Бундесрат имеет в рамках этой системы три центральные функции, предусматривающие разделение власти и совместное выполнение возложенных на государство задач:

- защищает интересы земель по отношению к федерации и, косвенно, по отношению к Европейскому Союзу;

- обеспечивает включение политического и административного опыта земель в законодательство и управление федерации, а также в дела Европейского Союза;

- как и другие конституционные органы федерации, Бундесрат также несет свою долю общей ответственности за Федеративную Республику Германии.

То есть, по сути, Бундесрат является политическим представителем интересов земель перед федеральными органами власти и органами власти Европейского Союза.

Совет Федерации РФ, по мнению ряда современных исследователей не несет никакой политической функции. Безусловно, при этом выполняя ряд формально-правовых предписаний, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Помимо функции противовеса Бундестагу и федеральному правительству, Бундесрат также действует как связующее звено между

Федерацией и федеральными землями. Бундесрат представляет как государство в целом (Федерация), так и входящие в его состав федеральные земли (16 земель).

С одной стороны, Бундесрат является федеративным конституционным органом Федерации, через который земли как государства-члены могут играть непосредственную роль в формировании позиции Федерации в определенных областях политики. В результате Бундесрат гарантирует, что федеральные земли могут участвовать в рамках, изложенных в конституции, в формулировании политических целей национального государства в целом.

С другой стороны, Федерация может опираться на политический и административный опыт земель через Бундесрат. Это также позволяет Федерации распространять действие политических мер на территории федеральных земель — разумеется, с согласия Бундесрата. Это осуществляется посредством законопроектов, постановлений и общих административных положений, а также косвенно посредством законодательства Европейского Союза.

В отличие от Конституции РФ, в Основном законе ФРГ, предусмотрен принцип децентрализации территории и соответственно органов власти. Часть 3 статьи 79 Основного закона гласит: «Поправки к настоящему Основному закону, затрагивающие разделение федерации на земли, их принципиальное участие в законодательном процессе или принципы, изложенные в статьях 1 и 20, недопустимы» [46].

В 1949 г. Парламентский совет сделал выбор в пользу федеративного принципа как основы для организации государства. Для такого выбора была ясная причина: помимо классического разделения власти между законодательной, исполнительной и судебной властью (горизонтальное разделение власти), федерализм предполагает и дальнейшее разделение политической власти между федерацией и федеральными землями (вертикальное деление). Это двойное разделение власти действует как эффективное средство предотвращения любого злоупотребления властью.

Российская конституция, хотя и содержит и принцип федерализма, и принцип разделения властей, с учетом своего формального характера и отсутствия соответствующей политической воли, не имеет такого влияния на политические и управленческие процессы, как Основной закон ФРГ.

Так, начиная с 2000-х годов, в России происходит активное вмешательство федеральных органов власти в вопросы деятельности регионов и местного самоуправления:

- в 2004 году происходит отмена выборов глав регионов РФ (далее выборы возвращаются, но изменяются таким образом, что исключен их демократический характер);

- происходит централизация страны, путем создания института федеральных округов и представителей Президента РФ;

- ставиться в зависимость от органов власти субъекта местное самоуправление (в частности, это можно видеть на примере налоговой системы). В 2020 году, органы местного самоуправления, фактически включены в органы публичной власти на основании поправок Конституции РФ;

- главы муниципальных образований назначаются региональными властями, а не путем выборов (в большинстве регионов страны) [35].

Помимо вертикальной составляющей, в России полностью уничтожена система разделения властей. Формально она существует, однако фактически, все подконтрольно Президенту РФ. Особенно это стало заметно после поправок к Конституции РФ в 2020 году, когда ряд ключевых полномочий, ранее не входивших в прямые обязанности президента, стали ему подчинены (например, назначение судей высших судов РФ).

Подобная практика уходит от исконного понимания федерализма. Помимо прочего, уровень правового развития в России, всегда был ниже, чем в Германии. Соблюдение, исполнение законов в России не всегда является точной необходимостью, а порою становится возможностью приобретения различных материальных благ и прочих атрибутов счастливой жизни.

Помимо этого, политический режим в России сложно назвать демократическим, фактически это авторитаризм с признаками тоталитаризма. Для функционирования реальных институтов федерализма требуется демократия.

Разделение на более мелкие политические единицы делает действия государства более четкими и понятными, что способствует активному участию и совместному определению. Кроме того, у каждого гражданина есть две возможности реализовать самое основное демократическое право, а именно право голоса - в федерации проводятся выборы, как в национальный парламент, так и в парламенты отдельных субъектов (государств-членов) [17].

В Германии федеральная система также способствует творческому подходу к управлению. Большая свобода действий для ответственных творческих действий увеличивает возможности поиска новых и лучших способов повышения общественного благосостояния. Риск неудачи, конечно, также возрастает, но, в отличие от ситуации в централизованных государствах, ошибки, как правило, ограничиваются только частью страны.

С точки зрения как успехов, так и неудач, федеративное государство является обучающимся сообществом. Федерация и земли очень внимательно смотрят друг другу, в их отношениях присутствует конкуренция. То, что неизменно оказывается успешным, включается в общую практику, то, что терпит неудачу, впредь старательно избегается, если это вообще возможно.

В России федеральная власть полностью подчиняет себе власть субъектов и местного самоуправления. Ни о какой конкуренции речи быть не может. Любые решения федеральных органов власти, безотлагательно должны быть реализованы на территории субъектов РФ и муниципальных образований.

В Германии, разнообразие и «политическая уверенность» земель способствуют здоровой конкуренции. Можно многое сказать об этом конкурентном аспекте федерализма, если только он не процветает за счет

необходимой солидарности. Вопреки модному в настоящее время использованию экономической терминологии в контексте федерализма: внутри федерации нет «составляющих народов», которые могли бы заниматься экономически в одиночку, не заботясь о нуждах других.

Федеральное население - это один народ, неделимый. Федерация и земли — просто разные инструменты и попечители содружества. Федеративное государство представляет собой неделимое сообщество, основанное на солидарности. И по сей день федерация и земли неизменно демонстрируют эту солидарность. В частности, режим финансового выравнивания между федерацией и землями, а также между самими землями доказал свою эффективность на протяжении десятилетий. Вместе федерация и земли также справились с огромными финансовыми проблемами, связанными с объединением Германии [14].

Бюджетные и налоговые системы в России сосредоточены на направлении финансов в федеральный центр и в последующее перераспределение между субъектами РФ. Подобная система не выглядит достаточно федеративной, в силу отсутствия здоровой мотивации отстающих регионов развивать экономические показатели, а не использовать дотации и субвенции их федерального центра для решения социально-экономических вопросов.

Существующая в России система федерализма, больше похожа, на «колонии наоборот», где «центр» содержит субъекты, за счет перераспределения совокупности доходов всех субъектов. В Германии же, земли и муниципалитеты лишь отдают какую-то часть доходов федеральному центру, на публичные нужды, при этом решают свои внутренние вопросы с большей частью заработанных средств на своей территории. При этом, законодательство Германии не исключает финансовую помощь землям в случае такой необходимости [95].

Таким образом, можно сделать выводы о том, что в Германии и в России конституционные положения, касающиеся федерализма, имеют

много общего, однако последующая реализация этого принципа, достаточно различна, в силу политических причин. Германия является демократической страной фактически, Россия является таковой формально. Отсюда, следует все нестыковки и противоречия между формальным и фактическим соблюдением и реализацией конституционных положений.

Действующая Конституция РФ - это формальный документ, подчиненный политической воли, правящих политических элит. Основным законом ФРГ - это общий, для всех граждан и политических элит регулятор общественной и государственной жизни. Соответственно все различия конституционного федерализма в Германии и России сводятся не к теоретическим выкладкам в понимании сути конституционных положений, а к практической реализации идеи федерализма в рамках функционирования государства.

Заключение

В рамках проведенного исследования, следует отметить, что ключевым становится не изучение «классических федераций», а усиленное внимание к национальным федеративным системам, которые можно определить как «незрелые» федерации (не обладающие всеми признаками федеративного государства), а также к применению принципа федерализма на наднациональном уровне.

Субъекты федерации, хотя и имеют ряд признаков государства, при этом, как правило, лишены государственного суверенитета. Так, субъект федерации обычно не имеет права вести самостоятельную внешнюю политику и иметь собственные вооруженные силы, но некоторые исключения все же есть. Например, канадская провинция Квебек отличается от других провинций тем, что она имеет право вести самостоятельную политику в области приема иммигрантов. Это область внешнеполитической деятельности. Еще один пример - в США каждый штат имеет собственные вооруженные силы - Национальную гвардию, которая подчиняется губернатору штата. Однако президент США имеет право отменять приказы губернаторов и в случаях, предусмотренных законом, может взять управление национальной гвардией на себя.

Федеративное государство - это объединение двух или нескольких государственно-территориальных или национальных образований (штатов, земель, краев, областей, республик и т. п.) в единое государство при отсутствии у них политической самостоятельности.

Федеральные системы России и Германии имеют, как сходства, так и различия, которые определяются в рамках определенных конституционных статусов этих государств.

В рамках проведенного исследования, были получены результаты.

1. Федерализм в «чистом виде» не существует среди современных федераций, в силу различных особенностей исторической, политической,

культурной и экономической составляющей. При этом демократические государства, в большей степени являются федерациями, чем антидемократические государства. Отсутствие реального федерализма, при его формальном закреплении свидетельствует так о недемократичности политических режимов, о формальности законов, а, следовательно, о незаконных допущениях со стороны правящих элит.

Следует предложить необходимое обеспечение целостности и единства общественно - государственного организма и его составляющих частей, вездесущности и непрерывности осуществления административно - организационной и властно - регулирующей деятельности системы органов публичного управления, направленной на улучшение экономического, социального, экологического, культурного положения и благосостояния граждан.

2. Исходя из проанализированного опыта зарубежных стран, можно сделать вывод о том, что федерализм является достаточно распространенной формой территориального устройства государств. Основная идея доминирующего до недавнего времени подхода заключалась в том, что, создавая собственную дополнительную систему «сдержек и противовесов» - вертикальную, федерализм поддерживает и укрепляет демократический порядок. Государство, которое не состоялось как демократическое, не в силах реализовать федеративные проекты.

Практика, однако, свидетельствует о том, что политический режим федеративных государств может быть разным, он может характеризоваться разными уровнями демократии и свободы. Таким образом, федеративный государственный строй создает условия для большей демократии, свободы, политического участия, однако сами по себе эти условия не могут полностью определять необходимость демократического режима. Сравнение демократических политических систем показывает, что федеративные государства в принципе не отличаются высоким уровнем демократичности по сравнению с унитарными государствами. Однако когда страна имеет

этнические, культурные или социально-экономические различия между территориями, федеративное устройство будет более демократическим.

3. Формальное закрепление федерализма в основных законах страны, не зависит от фактической реализации федерализма на территории этого государства. Формальность конституций и основных законов государств, создает предпосылки для отсутствия необходимых факторов появления реального федерализма.

4. Федеративная система Российской Федерации определяется Конституцией РФ и регламентируется различными федеральными конституционными и федеральными законами. Федеративная система Российской Федерации имеет три уровня, на каждом из которых предусмотрен свой объем компетенций в процессе реализации государственного управления.

Федеральный уровень власти в России является основным, он определен в Конституции РФ и иных нормативных правовых актов. После административной реформы 2004 года, централизация России была усилена и федеральные органы власти, фактически, стали доминировать не только на федеральном, но и на региональном и местном уровне.

Следует признать, что Россия за последние двадцать лет стала в большей степени унитарным государством, нежели федерацией. Россия является федерацией, исключительно номинально. Федеральные принципы не централизации и региональной автономии быстро заменяются централизованным командованием сверху и подчинением и подчинением снизу.

5. Централизация межгосударственных отношений и выхолащивание верхней палаты превратили Россию в квазиунитарное государство, лишь на словах исповедующее принципы и практику федерализма. Руководители управлений региональных администраций теперь подчиняются как губернаторам регионов, так и руководителям территориальных управлений федеральных министерств. Губернаторы, в свою очередь, назначаются

президентом по согласованию с региональными собраниями, контролируемой партией имеющей большинство в парламенте (с 2007 года).

6. Федеративные отношения между Российской Федерацией и ее субъектами заменяются административными отношениями между федеральными и региональными органами государственной власти. Федеральные единицы являются административно-территориальными (термин, употребляемый для унитарных государств).

7. В Российской Федерации изменения в порядке назначения членов верхней палаты превратили Совет Федерации в уступчивый и пассивный орган, который уже не может действовать как независимый форум для артикуляции региональных интересов. Точно так же Госсовет и Совет законодателей не предоставили регионам ничего, кроме совещательного голоса при выработке федеральной политики.

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации не имеет реальной политической силы, формируется из «представителей» субъектов федерации (большинство сенаторов не имеют никакой связи с регионами, которые они представляют), являясь таковыми лишь формально, назначаются органами исполнительной и законодательной власти в Совет Федерации, без прямого на то, волеизъявления народа.

8. Немецкая система федерализма не является ни двойной, ни чисто вертикальной. Эта система имеет отлично выраженную кооперативную структуру, одной из особенностей которой является наличие общих федерально - региональных органов. Одним из таких органов является Федеральная Конвенция (Bundesversammlung), Конфликтный Комитет (Vermittlungsausschuss), Бундесверт и другие.

9. Федерализм в Германии является принципом построения немецкого государства, тогда как в России федерализм - это система государственного устройства. Несмотря на это, Германию можно назвать в большей степени федеральным государством, в отличие от России, где субъекты федерации

практически бесправны в решении политических и экономических вопросов на своей территории.

Федеральный принцип Основного закона обязывает федеральное правительство и правительства земель проявлять взаимное внимание и помощь (принцип лояльности федеральному правительству или поведению, дружественного федеральному правительству).

10. Федеральный порядок, реализованный в Основном законе ФРГ, как правило, основан не на разделении, а на сотрудничестве между федеральным правительством и правительствами земель. Федеральный порядок в России базируется на строгой иерархии, «вертикали власти», централизованной системе подчинения регионов - федеральным органам власти.

11. Кооперативный характер германского федерализма выражается также в том, что земли через Бундесрат участвуют в федеральном законодательстве, в федеральном управлении и в вопросах, касающихся Европейского Союза. Разделение федерального правительства на федеративные земли и принципиальное участие федеративных земель в федеральном законодательстве составляют часть неизменного ядра конституционного строя Германии.

12. Немецкий федерализм построен от «низшего к высшему», то есть органы муниципальной власти обладают достаточно обширными полномочиями на своей территории, являются независимыми и формируются путем прямых выборов. Российский федерализм исключает самостоятельность органов местного самоуправления. Поправки в Конституцию РФ 2020 года, интегрируют органы местного самоуправления в вертикаль публичной власти, тем самым решение местных вопросов, напрямую зависит от решений органов власти субъектов и федерации.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс. Учебное пособие. В 2 томах. Том 2. М.: Инфра- М, Норма, 2017. 912 с.
2. Абати-Нинет А., Гарднер Джеймс А. Требования признания самобытности в федеративной системе: судебный надзор за региональной свободой часть 1 // СКО. 2017. №4 (119). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/trebovaniya-priznaniya-samobytnosti-v-federativnoy-sisteme-sudebnyu-nadzor-za-regionalnoy-svobodoy-chast-1> (дата обращения: 02.02.2022).
3. Авдеева О.А. Основные направления новеллизации российского федерализма // Вестник ОмГУ. Серия. Право. 2013. №2 (35). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osnovnyie-napravleniya-novellizatsii-rossiyskogo-federalizma> (дата обращения: 02.02.2022).
4. Адлейба Э.Г. Федерализм в ЕС // Казанский вестник молодых учёных. 2020. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/federalizm-v-evropeyskom-soyuze> (дата обращения: 02.02.2022).
5. Ахмедов К.К. Изучение федеративной системы государств западной Европы (Австрия, Германия, Швейцария, Бельгия, Испания) в условиях современности // Символ науки. 2020. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/izuchenie-federativnoy-sistemy-gosudarstv-zapadnoy-evropy-avstriya-germaniya-shveytsariya-belgiya-ispaniya-v-usloviyah> (дата обращения: 02.02.2022).
6. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. - М., 2000. 650 с.
7. Баев В. Г. Германский конституционализм (конец XVII - первая половина XX в.). Историко - правовое исследование: монография. Тамбов: Тамбов. гос. ун- т им. Г. Р. Державина, 2007. 422 с.
8. Бакулина Л.Т., Васин А.Л. Договорные отношения в практике российского федерализма // Учен. зап. Казан. ун- та. Сер. Гуманит. науки.

2019. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/dogovornye-otnosheniya-v-praktike-rossiyskogo-federalizma> (дата обращения: 02.02.2022).

9. Белякова А.М. К вопросу о некоторых проблемах современного российского федерализма // Пробелы в российском законодательстве. 2013. №5. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-nekotoryh-problemah-sovremennogo-rossiyskogo-federalizma> (дата обращения: 02.02.2022).

10. Бурмистров К.Ю. Теоретические основы федерализма // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2016. №11. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/teoreticheskie-osnovy-federalizma> (дата обращения: 02.02.2022).

11. Васильев С.А. Система регулирования и реализации, федеративных конституционно - правовых отношений // Образование и право. 2017. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sistema-regulirovaniya-i-realizatsii-federativnyh-konstitutsionno-pravovyh-otnosheniy> (дата обращения: 02.02.2022).

12. Вайль И. М., Вавилов А. И., Кастель Е. Р. [и др.]. Современный буржуазный федерализм / отв. ред. И. Д. Левин, И. М. Вайль. М. : Наука, 1978. 288 с.

13. Власов Н.А., Филина Н.В. «Альтернатива для Германии» и проблемы эволюции партийной системы Федеративной Республики Германия // РСМ. 2020. №1 (106). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/alternativa-dlya-germanii-i-problemy-evolyutsii-partiynoy-sistemy-federativnoy-respubliki-germaniya> (дата обращения: 02.02.2022).

14. Вульфович Р.М. Актуальные тенденции развития пенсионной системы ФРГ // ПОЛИТЭКС. 2020. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/aktualnye-tendentsii-razvitiya-pensionnoy-sistemy-federativnoy-respubliki-germanii> (дата обращения: 02.02.2022).

15. Герасимова Е.В., Ширинян С.В. Постановления Европейского суда по правам человека в правовой системе Федеративной Республики Германия

// Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2017. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/postanovleniya-evropeyskogo-suda-po-pravam-cheloveka-v-pravovoy-sisteme-federativnoy-respubliki-germaniya> (дата обращения: 02.02.2022).

16. Гуляков А.Д. Всемирный процесс федерализации, конец XVIII - начало XXI столетия // Наука. Общество. Государство. 2021. №4 (36). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vsemirnyy-protsess-federalizatsii-konets-xviii-nachalo-xxi-stoletiya> (дата обращения: 02.02.2022).

17. Гуляков А.Д. Достижения и проблемы в исследовании федерализма // Известия ВУЗов. Поволжский регион. Общественные науки. 2016. №2 (38). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/dostizheniya-i-problemy-v-issledovanii-federalizma> (дата обращения: 02.02.2022).

18. Гуляков А.Д., Саломатин А.Ю. Сравнительное государственное управление и проблемы федерализма // Известия ВУЗов. Поволжский регион. Общественные науки. 2016. №3 (39). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sravnitelnoe-gosudarstvovedenie-i-problemy-federalizma> (дата обращения: 02.02.2022).

19. Гуляков А.Д. Генезис российской модели федерализма // Известия ВУЗов. Поволжский регион. Общественные науки. 2017. №2 (42). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/genezis-rossiyskoy-modeli-federalizma> (дата обращения: 02.02.2022).

20. Данилов С. Ю. Эволюция канадского федерализма. М. : Изд. дом Высш. шк. экономики, 2012. 189 с.

21. Договор о Европейском Союзе (Маастрихт, 7 февраля 1992 г.) (в редакции Лиссабонского договора 2007 г.). Консолидированный текст (прекратил действие) // Гарант <https://base.garant.ru/2566557>

22. Договор, учреждающий Европейское Сообщество (Рим, 25 марта 1957 г.) (консолидированный текст с учетом Ниццких изменений) (с

изменениями от 16 апреля 2003 г.) // Интернет портал "Право ЕС":
https://eulaw.ru/treaties/teuratom_edit

23. Железнов Б.Л., Хайруллин Р.А. Система федеративных отношений в современной России // ВЭПС. 2017. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sistema-federativnyh-otnosheniy-v-sovremennoy-rossii> (дата обращения: 30.12.2021).

24. Иванов Александр Юрьевич Конституционно- правовые аспекты территориального устройства современных государств // Проблемы науки. 2019. №4 (40). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionno-pravovye-aspekty-territorialnogo-ustroystva-sovremennyh-gosudarstv> (дата обращения: 02.02.2022).

25. История России (XX - начало XXI века). - М.: Юрайт, 2013. 271 с.

26. Казанцев М.Ф. Региональное законодательство России: тенденции развития и уровень качества // Антиномии. 2013. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/regionalnoe-zakonodatelstvo-rossii-tendentsii-razvitiya-i-uroven-kachestva> (дата обращения: 21.12.2019).

27. Какителашвили М.М. Идеи российского федерализма в Конституции РСФСР 1918 года в контексте современных проблем // Новый ракурс. 2018. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/idei-rossiyskogo-federalizma-v-konstitutsii-rsfsr-1918-goda-v-kontekste-sovremennyh-problem> (дата обращения: 02.02.2022).

28. Камилова Д.В. Российская федерация: централизованная или децентрализованная федерация // Юридические записки. 2013. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rossiyskaya-federatsiya-tsentralizovannaya-ili-detsentralizovannaya-federatsiya> (дата обращения: 02.02.2022).

29. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14.03.2020 опубликован на

Официальном интернет - портале правовой информации
<http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

30. Кулапов, В. Л. Теория государства и права: Учебник / В.Л. Кулапов, А.В. Малько; Саратовский филиал Института государства и права РАН. — М.: Норма: ИНФРА - М, 2018. 384 с

31. Крючкова, Е.А. Конституция Российской Федерации в схемах. Учебно- мет. пособие / Е.А. Крючкова. - М.: Проспект, 2017. 191 с.

32. Ковалева М.Ш. Перспективы развития российского федерализма // Управленческое консультирование. 2019. №8 (128). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/perspektivy- razvitiya- rossii- skogo- federalizma> (дата обращения: 02.02.2022).

33. Киреев Д.А. Искажения пропорциональности в избирательных системах РФ и ФРГ // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2019. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/iskazheniya- proporsionalnosti- v- izbiratelnyh- sistemah- rossiyskoy- federatsii- i- federativnoy- respubliki- germaniya> (дата обращения: 02.02.2022).

34. Лоскутов Н.В. Типология моделей федерализма // Вестник науки и образования. 2019. №10- 4 (64). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tipologiya- modeley- federalizma> (дата обращения: 02.02.2022).

35. Лукьянова, Е. Г. Теория права и государства. Введение в естественно - правовой курс: Учебное пособие / Е.Г. Лукьянова; РАН. Институт государства и права. — М.: Норма: ИНФРА - М, 2019. 208 с.

36. Макеева Н.В., Миряева Ж.А. Российский федерализм: проблемы и перспективы // Известия ВУЗов. Поволжский регион. Общественные науки. 2016. №3 (39). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rossiyskiy- federalizm- problemu- i- perspektivy> (дата обращения: 02.02.2022).

37. Михайлова Н.В. Федерализм и федерация: сущность и многообразие проявлений // Вестник РУДН. Серия: Политология. 2010. №1.

URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/federalizm-i-federatsiya-suschnost-i-mногообразie-proyavleniy> (дата обращения: 02.02.2022).

38. Морозова, Л. А. Теория государства и права: Учебник / Л.А. Морозова. — 5-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма: НИЦ ИНФРА - М, 2019. — 464 с.

39. Морозов О. В. Феномен федерализма и политико - правовая классификация современных федеративных государств // Вестник Московского университета. Сер. 12: Политические науки. 2017. № 3. С. 17-37.

40. Миряшева Е. В. Становление и развитие североамериканских штатов в период формирования американского федерализма (XVII - середина XX вв.) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Саратов, 2015. 43 с.

41. Нарутто С.В. Единство и многообразие российского федерализма // Актуальные проблемы российского права. 2017. №9 (82). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/edinstvo-i-mногообразie-rossiyskogo-federalizma> (дата обращения: 02.02.2022).

42. Нарутто С.В. Российский федерализм: научные воззрения Н. А. Михалёвой // Lex Russica. 2017. №1 (122). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rossiyskiy-federalizm-nauchnye-vozzreniya-na-mihaluyovu> (дата обращения: 02.02.2022).

43. Недрага Я.Н. К вопросу о гармонизации федерального и регионального административного законодательства // Вестник экономической безопасности. 2018. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-garmonizatsii-federalnogo-i-regionalnogo-administrativnogo-zakonodatelstva> (дата обращения: 02.02.2022).

44. Нерсисянц, В. С. Общая теория права и государства: Учебник для вузов / В.С. Нерсисянц. — М.: Норма: НИЦ ИНФРА- М, 2020. 560 с.

45. Олесов А.А. Государственный суверенитет в федеративном государстве // Вестник ТГПУ. 2014. №8 (149). URL:

<https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennyy-suverenitet-v-federativnom-gosudarstve> (дата обращения: 02.02.2022).

46. Основной закон Федеративной Республики Германия 1949 года // URL:https://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constitution/germany/german-r.htm

47. Ракитская И. А., Лейбо Ю. И., Павлов Е. Я. Конституционно - правовые основы территориального устройства в зарубежных странах : монография / под ред. К. В. Карпенко. М. : МГИМО - Университет, 2018. 344 с.

48. Ромайкин И.А. О характере федерализма // Известия ВУЗов. Поволжский регион. Общественные науки. 2018. №1 (45). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-haraktere-federalizma> (дата обращения: 02.02.2022).

49. Ромайкин И. А. О Двухуровневой системе власти федеративного государства // Актуальные проблемы российского права. 2020. №12 (121). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-dvuhurovnevoy-sisteme-vlasti-federativnogo-gosudarstva> (дата обращения: 02.02.2022).

50. Рыков А.Н. О соотношении уровней местного самоуправления и административно - территориального устройства // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2019. №2 (37). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-sootnoshenii-urovney-mestnogo-samoupravleniya-i-administrativno-territorialnogo-ustroystva> (дата обращения: 02.02.2022).

51. Саликов М.С. Федеративный строй России: понятие и содержание // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2018. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/federativnyy-stroy-rossii-ponyatie-i-soderzhanie> (дата обращения: 02.02.2022).

52. Стрекозов, В. Г. Конституционное право. Учебник / В.Г. Стрекозов. - М.: Юрайт, 2016. 126 с.

53. Сулейманов А.Р. Федерализм как национальная идея России: в поисках универсума // Манускрипт. 2016. №4- 1 (66). URL:

<https://cyberleninka.ru/article/n/federalizm- kak- natsionalnaya- ideya- rossii- v- poiskah- universuma> (дата обращения: 02.02.2022).

54. Сулейманов А. Р. Национальная идея как атрибут государственности: политический миф или реальность // Вестник БИСТ (Башкирского института социальных технологий). 2013. № 5 (21). С. 115-118.

55. Смолин А. А. Региональное процессуальное законодательство: от теории к практике конституционного устройства // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2009. №6. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/regionalnoe- protsessualnoe- zakonodatelstvo- ot- teorii- k- praktike- konstitutsionnogo- ustroystva> (дата обращения: 02.02.2022).

56. Тесля А.А. Федерализм М. П. Драгоманова // Философия. Журнал высшей школы экономики. 2017. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/federalizm- m- p- dragomanova> (дата обращения: 02.02.2022).

57. Угрин И.М. Категория «имперского»: философский анализ // Философия и культура. 2014. № 11. С. 1584- 1591.

58. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184- ФЗ (ред. от 21.12.2021) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2022) // "Российская газета", N 206, 19.10.1999.

59. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131- ФЗ (ред. от 30.12.2021) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // "Российская газета", N 202, 08.10.2003.

60. Шевцов А. В. Правоотношения в сфере реализации регионального законодательства об административных правонарушениях // Актуальные проблемы российского права. 2009. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravootnosheniya- v- sfere- realizatsii->

regionalnogo- zakonodatelstva- ob- administrativnyh- pravonarusheniyah (дата обращения: 02.02.2022).

61. Шигапова Д.И. Федеративное устройство России: общая характеристика и конституционные принципы // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2020. №6- 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/federativnoe-ustroystvo-rossii-obschaya-harakteristika-i-konstitutsionnye-printsipy> (дата обращения: 02.02.2022).

62. Ang H. L., Whiting A. Federalism and Legal Unification in Malaysia // Federalism and Legal Unification. A Comparative Empirical Investigations of Twenty Systems / ed. by D. Helberstam and M. Reiman. New York, 2014. 398 p.

63. Bull, H.P. Finanzausgleich im «Wettbewerbsstaat» / H.- P. Bull // Die Öffentliche Verwaltung. 2019. - № 7. 290 p.

64. Durant, R. F. & Rosenbloom, D. H. (2017). The Hollowing of American Public Administration. American Review of Public Administration, 47(7), 719-736

65. Ehlers, D. Ungeschriebene Kompetenzen / D. Ehlers // Jura. 2020. - № 6. 411 p.

66. Fink, U. Garantirt das Grundgesetz die Staatlichkeit der BRD? / U. Fink // Die Öffentliche Verwaltung. 2018. - № 4. 209 p.

67. Koch, T. Der Erlass von Verwaltungsvorschriften nach Art. 84 Abs. 2, 85 Abs. 2 Satz 1 GG/T.Koch// Jura. 2017.- №> 4. 211 p.

68. Haffajee, R. L., Mello, M. M. (2020). Thinking globally, acting locally—The U.S. response to covid- 19. The New England Journal of Medicine, 382, e75.