

УДК 321.015

Правовое и методологическое обоснование идей федерализма в политической практике современной России

Копасов Александр Игоревич

Юрисконсульт,
ООО Жилстройкоммунивест;
аспирант,
кафедра всеобщей истории, политологии и регионоведения,
Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева,
430005, Российская Федерация, Саранск, ул. Большевикская, 68;
e-mail: kopas1@yandex.ru.

Аннотация

В статье описываются нормативно-правовые акты, которые содержат концептуальные идеи развития федеративных отношений в Российской Федерации. Сравнительный анализ действующих документов и их аналогов, утративших законную силу, позволяет выявить тенденции развития взаимодействия между периферией и федеральным центром. Позиции властей центра и регионов изучаются с точки зрения практической значимости концептуальных идей развития федеративных отношений. Описывается вектор развития отношений между регионами и федеральным центром посредством заключения договоров по разграничению полномочий. Изучается перспектива развития отношений субъектов РФ с Российской Федерацией по итогам периода отмены губернаторских выборов в 2004 году. Автор приходит к выводу о стремлении к укреплению вертикали власти и дальнейшему развитию унитаризма через передачу полномочий по принципу симметрии. При этом отмечаются попытки появления обычая межэлитарного торга.

Для цитирования в научных исследованиях

Копасов А.И. Правовое и методологическое обоснование идей федерализма в политической практике современной России // Теории и проблемы политических исследований. 2019. Том 8. № 1А. С. 49-56.

Ключевые слова

Федерализм, Конституция, Российская Федерация, внутренняя политика, распределение полномочий, разграничение предметов ведения, органы власти субъектов, федеральное законодательство.

Введение

Вопрос о развитии федерализма в России двадцать первого века завоевывает все больший интерес в научной среде и политических дискуссиях. Многие аспекты жизни в государстве уходят корнями в особенности государственного устройства. Это вопросы территориальной организации, культурного развития, решения по налогообложению и прочие вопросы взаимодействия общественности с органами государственной власти и органами местного самоуправления.

В ученом сообществе сложилось мнение об имитационном характере российского федерализма на современном этапе. Что, например, было ярко проиллюстрировано периодом отмены губернаторских выборов в 2004 году, в перераспределении полномочий центра и субъектов. В итоге, субъектам остались только вопросы администрирования. Данный аспект рассматривают Е.М. Бухвальд, О.Б. Иванов, А.А. Захаров, Л.В. Андриченко, Е.А. Юртаева.

Основная часть

А.А. Захаров [Захаров, www] утверждает, что российский федерализм «скорее жив, чем мертв», однако находится в спящем состоянии, так как принципы федерализма хоть и не находят яркого выражения в политической практике, по-прежнему остаются на бумаге. Подобное положение, по его мнению, не может быть вечным, а значит важно спрогнозировать последствия такого пробуждения. В своем труде «Спящий институт: Федерализм в современной России и мире» А. Захаров, опираясь на опыт других стран, последовательно описывает ситуацию, когда откроется возможность и возникнет необходимость вести межэлитарный торг, отсутствие сложившихся правил двустороннего взаимодействия между периферией и региональным центром могут иметь самые непредсказуемые последствия вплоть до распада государства и повторения советского сценария. Продолжая эти размышления, можно задать вопрос о подготовке к сценарию «пробуждения» нынешней центральной властью, в случае ее ослабления, и какие инструменты для этого имеются в ее распоряжении.

Цель данной работы – исследование методологического и правового обоснования идей федерализма в России. Достижению цели способствуют следующие задачи: проведение системного анализа концептуальных идей развития федеративных отношений в настоящее время; сопоставление действующего и утратившего силу законодательства; изучение перспектив дальнейшего развития.

Прежде всего, стоит вспомнить конституционные положения, которые обуславливают государственное устройство Российской Федерации. Основные начала российского федерализма закреплены в главе Конституции «Основы конституционного строя»: 1) государственная целостность России и ее суверенитет; 2) равноправие и самоопределение народов России; 3) единство системы государственной власти; 4) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов; 5) равенство субъектов. Так же базовое содержание основ федерализма несет глава «Федеративное устройство». Одним из наиболее спорных и дискуссионных вопросов, который раскрывает глава, это – разграничение полномочий между государственной властью и властью в субъектах. Не смотря на время прошедшее с момента принятия Конституции, споры вокруг разграничения предметов ведения по-прежнему остаются актуальны. Л.В. Андриченко, Е.А. Юртаева [Андриченко, Юртаева, 2013] отмечают, что актуальность вопроса о правильном

определении соотношения между централизацией и децентрализацией в контексте федерации определяется тем, что Конституция Российской Федерации лишь в общих чертах фиксирует схему компетенционных доминант, что в свою очередь оставляет массу возможностей для федерального (и не только федерального) законодательного урегулирования.

Часть 3 статьи 11 Конституции гласит, что «разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий». По своему характеру указанная норма является императивной и учредительной, а также можно заметить, что для разграничения и конкретизирования предметов ведения и полномочий между регионами и центром одновременно необходимы не только Конституция, но и федеративные, а также иные договоры о разграничении.

Наибольшую популярность практика применения индивидуальных договоров с субъектами Российской Федерации получила в начале 90-х годов прошлого века.

Современная практика развития федеративных отношений показывает, что правовое регулирование разграничения и конкретизирования предметов ведения и полномочий может осуществляться, наряду с Конституцией и федеративными договорами, федеральным законодательством, соглашениями о разграничении полномочий между различными уровнями исполнительной власти по отдельным полномочиям, соглашениями о взаимном делегировании части полномочий и решениями Конституционного Суда.

В частности, федеральные законы не указаны в части 3 статьи 11 Конституции, как инструмент разграничения. Однако постановлением конституционного суда от 09.01.1998 года № 1-П допускается, посредством федерального законодательства, разграничение определенных полномочий между федеральной государственной властью и властями субъектов Российской Федерации.

Основополагающие идеи, положения и порядок разграничения различных сфер отношений при заключении договоров и соглашений закреплены в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – ФЗ № 184 от 6 октября 1999 г.). Статья 3 названного закона устанавливает верховенство федерального законодательства по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (ст. 3 абз. 2). Также, в случае коллизии, приоритет отдается нормам Конституции РФ. Романовская О.В. отмечает, что данным правилом «нивелируется значение любого договора между Российской Федерацией и ее субъектом» [Романовская, 2018]. И, следовательно, статья о принципах и порядке заключения договоров по разграничению полномочий (статья 26.7 ФЗ № 184 от 6 октября 1999 г.) несет декларативный характер, нежели практическое значение.

Фактически последний договор о разграничении перестал действовать в 2017 году. Данное соглашение между Республикой Татарстан и Российской Федерацией действовало на протяжении десяти лет. Директор института им. Марджани Рафаиль Хакимов отмечает, что этот договор, хоть и не содержит экономических преимуществ для республики, носит символический характер и представляет собой важную деталь политического престижа, а также является «островком федерализма», который может показывать преимущества этого типа организации [Реальные люди: Рафаэль Хакимов, www]. Властям Татарстана было

предоставлено право выдачи паспорта с вкладышем на национальном языке и изображением государственного герба Республики Татарстан. Помимо этого, сохраняется должность «президент» для главы республики (ст. 89 Конституции Республики Татарстан). Возможно, что такое наименование будет существовать лишь до следующих выборов руководителя республики. Указанный договор не был продлен в 2017 году и не заключался новый. Как уже отмечалось, данный договор не представлял собой эффективный нормативно-правовой акт, в связи с чем, центром было решено от него отказаться. Данный шаг легко можно объяснить дублирующим характером норм в договоре.

В целом, этот пример реализации договорных отношений иллюстрирует укрепление вертикали власти и дальнейшее движение к унитаризму на основе передачи полномочий по принципу симметрии. Прослеживается желание центра не допустить политическое усиление регионов.

Развитие идей достижения баланса интересов центра и периферии, как концепции, нашло отражение в Указе Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации» (далее – указ № 803 от 1996 года, в настоящее время не действует). Именно этот документ долгое время оставался единственным концептом развития федеративных отношений. Е.М. Бухвальд и О.Б. Иванов [Бухвальд, Иванов, 2017] считают, что из-за ряда позиций отраженных в Указе (децентрализация власти; расширение полномочий органов государственной власти субъектов РФ; повышение степени ответственности перед населением; упор на самостоятельное принятие решений регионами, определение круга полномочий федеральных органов власти, которые обеспечивают защиту интересов Российской Федерации в целом и в то же время не препятствуют самостоятельности периферии в решении вопросов управления) данный документ по-прежнему актуален и может иметь практическую значимость в период перехода к формированию стратегии социально-экономического развития государства.

Параграфом 2.1 Положений, утвержденных указом от 1996 года, перечислены задачи, реализация которых в разной степени может свидетельствовать об эффективном соблюдении принципов федерализма. К ним относятся: сохранение единства и территориальной целостности Российской Федерации при одновременной децентрализации власти; расширение полномочий и выравнивание реальных компетенций органов государственной власти субъектов; гармоничное сочетание государственной поддержки отдельных регионов и мер по стимулированию самостоятельности; прямое воплощение в действительность прав и свобод человека и гражданина на всей территории страны; четкое разделение полномочий федерального центра и регионов.

Указом Президента РФ от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» (далее – Указ № 13 от 2017 года) был заменен действующий более двадцати лет Указ Президента от 3 июня 1996 г. № 803. Пришедшие на замену Основы развития до 2025 года должны способствовать реализации цели и приоритетных задач, которые стоят перед государством в области государственной политики регионального развития и, в числе прочего, способствовать выработке концептуальной основы федеративных отношений в современной России. Стоит отметить, что, в отличие от предыдущего Указа от 1996 года, вновь принятый уже не содержит идей по децентрализации власти и расширению полномочий органов государственной власти субъектов. Данный факт лишь дополнительно иллюстрирует тенденции к унитаризму в Российской Федерации. На замену Основы утвержденные Указом № 13 от 2017 года, в числе

задач (п. «д», ст. 7 Основ), предлагают уточнение полномочий органов государственной власти федерального центра, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, совершенствование их финансового обеспечения и организация эффективного исполнения указанных полномочий. В числе методов выполнения данной задачи устанавливается поэтапный отказ от неэффективных льгот, которые установлены на федеральном уровне и предоставляются организациям по региональным и местным налогам, льгот по федеральным налогам, часть которых зачисляется в региональные и (или) местные бюджеты. Имеется в виду переход к адресной поддержке.

Минфином уточняется этот метод в письме № 03-05-03-02/6323 от 05 февраля 2018 года. В соответствии с Основами государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года баланс бюджетов субъектов Российской Федерации будет обеспечиваться преимущественно за счет ограничения регулирования на федеральном уровне расходных обязательств субъектов Российской Федерации и поэтапного отказа от установленных на федеральном уровне льгот по региональным и местным налогам, а также федеральным налогам в части, зачисляемой в региональные и местные бюджеты.

Главным вектором развития бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов обозначена поэтапная отмена действующих налоговых льгот, установленных на федеральном уровне по региональным и местным налогам, с передачей соответствующих полномочий на региональный (местный) уровень (введение так называемого механизма «двух ключей»).

Данный шаг можно отметить, как положительную тенденцию на пути к созданию обычая ведения межэлитарного торга, в частности, по вопросам региональных и местных налогов, но не более. Данная попытка не может быть действительным шагом к реализации принципов федерализма, поскольку переговоры, по сути, будут происходить между федеральным центром и руководителями, назначенными в соответствии с пожеланиями центра. При моделировании ситуации ослабления центра верхушка региона ощутит свободу от центра и одновременно не будет учитывать интересы населения региона, что порождает атмосферу безответствия власти субъекта. Можно сказать, что данная проблема является ключевой. Здесь мы сталкиваемся с итогами периода отмены губернаторских выборов, который начался в 2004 году.

Несмотря на возврат прямых выборов 2012 году с муниципальными фильтрами и «консультациями» президента Федеральным законом от 02.04.2013 30-ФЗ (ред. от 03.02.2015) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» было введено право субъектам отменять у себя прямые выборы. Статья 18 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» была дополнена частью 3.2. Данная норма устанавливает, что основным законом субъекта может быть предусмотрено избрание руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта производится депутатами представительного органа субъекта. Этим правом в скором времени воспользовались в Республике Дагестан, Ингушетии.

По словам первого вице-спикера Верхней палаты Александра Торшина данный шаг полностью соответствует демократическим стандартам и соответствует принципам федерализма [Натрускин, www]. С одной стороны данная норма может способствовать инициативе на местах, где будут искать наиболее приемлемую схему избрания главы региона, однако это решение должно быть максимально взвешенным, поскольку обратный возврат к прямым выборам, хоть и не запрещается, но его реализация грозит чередой коллизий и

вытекающих из этого последствий. Указанное положение предоставляет возможность фактической централизации государства под обличем самостоятельного решения субъектов.

Заключение

Подводя итоги сказанному, следует согласиться с подавляющим большинством исследователей и политических деятелей, которые сходятся на том, что Российская Федерация является централизованной по факту. При выстроении вертикали власти, в законодательстве номинально остаются принципы федерализма. Все это способствует закостенелости местной власти, угасанию инициативы на местах и ориентированию ее исключительно на требования федерального центра, а не интересы населения.

Библиография

1. Андриченко Л.В., Юртаева Е.А. Конституционные основы российского федерализма // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 6-18.
2. Бухвальд Е.М., Иванов О.Б. Федерализм как ключевой принцип политики регионального развития в России // ЭТАП. 2017. №2. С. 7-23.
3. Захаров А.А. «Спящий институт». Федерализм в современной России и в мире. URL: <https://libking.ru/books/sci-/sci-politics/566927-29-andrey-zaharov-spyashchiy-institut-federalizm-v-sovremennoy-rossii-i-v-mire.html#book>
4. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.
5. Митюков М.А. Конституция и Федеративный договор: Проблемы соотношения (политико-правовые дискуссии мая 1990 – апреля 1992 гг.) // Lex Russica. 2016. №3 (112). С. 91-111.
6. Натрускин А. Торшин: принятый СФ закон о выборах губернаторов отвечает стандартам. URL: <https://gia.ru/politics/20130327/929344047.html>
7. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ.
8. Об освобождении пенсионеров от налогообложения земельным налогом Письмо Департамента налоговой и таможенной политики Минфина России от 5 февраля 2018 г. № 03-05-03-02/6323.
9. Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации: указ президента Российской Федерации от 03.06.1996 г. № 803.
10. Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: указ президента Российской Федерации от 16.01.2017 г. № 13.
11. По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации: постановление Конституционного суда РФ от 09.01.1998 года № 1-П.
12. Реальные люди: Рафаэль Хакимов. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=-urp9iB1574>
13. Романовская О.В. Договоры между публичными образованиями в Российской Федерации // Гражданин и право. 2018. №3. С. 40-50.
14. Цыбульский В. Синдром отмены. URL: <https://lenta.ru/articles/2013/01/24/gouverneurs/>

Legal and methodological substantiation of the ideas of federalism in the political practice of modern Russia

Aleksandr I. Kopasov

Legal counsel, LLC Zhilstroycommuninvest;
Postgraduate,
Department of General history, political science and area studies,
Mordovia State University named after N.P. Ogarev,
430005, 68, Bolshevistskaya st., Saransk, Russian Federation;
e-mail: kopas1@yandex.ru

Aleksandr I. Kopasov

Abstract

The scientific research presented in this article describes the legal acts that contain the conceptual ideas of the development of Federal relations in the Russian Federation. A comparative analysis of the existing documents and their analogues, which have lost their legal force, allows to identify trends in the development of interaction between the periphery and the Federal center. The positions of the authorities of the center and regions are studied from the point of view of practical importance of conceptual ideas of development of the Federal relations. The author of the paper describes the vector of development of relations between the regions and the Federal center through the conclusion of agreements on the delimitation of powers. The prospect of development of relations between the subjects of the Russian Federation and the Russian Federation on the results of the period of cancellation of the gubernatorial elections in 2004. The author draws conclusions about the desire to strengthen the vertical of power and the further development of unitarism through the transfer of powers on the principle of symmetry. Summarizing what has been said, one should agree with the overwhelming majority of researchers and politicians who agree that the Russian Federation is centralized in fact.

For citation

Kopasov A.I. (2019) Pravovoe i metodologicheskoe obosnovanie idei federalizma v politicheskoi praktike sovremennoi Rossii [Legal and methodological substantiation of the ideas of federalism in the political practice of modern Russia]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 8 (1A), pp. 49-56.

Keywords

Federalism, the Constitution, the Russian Federation, internal policy, distribution of powers, delineation of the subject matter, regional authorities, Federal legislation.

References

1. Andrichenko L.V., Yurtaeva E.A. (2013) Konstitutsionnye osnovy rossiiskogo federalizma [The constitutional foundations of Russian federalism]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian law], 6, pp. 6-18.
2. Bukhval'd E.M., Ivanov O.B. (2017) Federalizm kak klyuchevoi printsip politiki regional'nogo razvitiya v Rossii [Federalism as a key principle of regional development policy in Russia]. *ETAP*, 2, pp. 7-23.
3. *Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: prinyata vsenarodnym golosovaniem 12 dekabrya 1993 g.* [The Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote on December 12, 1993].
4. Mityukov M.A. (2016) Konstitutsiya i Federativnyi dogovor: Problemy sootnosheniya (politiko-pravovye diskussii maya 1990 – aprelya 1992 gg.) [The Constitution and the Federal Treaty: Problems of correlation (political and legal discussions in May 1990 – April 1992)]. *Lex Russica*, 3 (112), pp. 91-111.
5. Natruskin A. *Torshin: prinyaty SF zakon o vyborakh gubernatorov otvechaet standartam* [Torshin: the law on the election of governors adopted by the Federation Council meets the standards]. Available at: <https://ria.ru/politics/20130327/929344047.html> [Accessed 12/12/2018]
6. *Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii: federal'nyi zakon ot 06.10.1999 g. № 184-FZ* [On the general principles of organization of legislative (representative) and executive bodies of state power of the subjects of the Russian Federation: federal law of 06.10.1999, No. 184-ФЗ].
7. *Ob Osnovnykh polozheniyakh regional'noi politiki v Rossiiskoi Federatsii: ukaz prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 03.06.1996 g. № 803* [On the Basic Provisions of the Regional Policy in the Russian Federation: Decree of the President of the Russian Federation of 03.06.1996, No. 803].
8. *Ob osvobozhdenii pensionerov ot nalogooblozheniya zemel'nym nalogom Pis'mo Departamenta nalogovoi i tamozhennoi politiki Minfina Rossii ot 5 fevralya 2018 g. № 03-05-03-02/6323* [On the exemption of pensioners from land taxation Letter of the Department of Tax and Customs Policy of the Ministry of Finance of Russia of February 5, 2018 No. 03-05-03-02 / 6323.].

9. *Ob utverzhenii Osnov gosudarstvennoi politiki regional'nogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii na period do 2025 goda: ukaz prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 16.01.2017 g. № 13* [On approval of the Fundamentals of the state policy of regional development of the Russian Federation for the period until 2025: Decree of the President of the Russian Federation of January 16, 2017, No. 13].
10. *Po delu o proverke konstitutsionnosti Lesnogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii: postanovlenie Konstitutsionnogo suda RF ot 09.01.1998 goda № 1-P* [In the case of verification of the constitutionality of the Forest Code of the Russian Federation: Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of January 9, 1998 No. 1-P].
11. *Real'nye lyudi: Rafael' Khakimov* [Real people: Rafael Khakimov]. Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=urp9iB1574> [Accessed 12/12/2018]
12. Romanovskaya O.V. (2018) Dogovory mezhdru publichnymi obrazovaniyami v Rossiiskoi Federatsii [Agreements between public entities in the Russian Federation]. *Grazhdanin i parvo* [Citizen and Law], 3, pp. 40-50.
13. Tsybul'skii V. *Sindrom otmeny* [Cancellation syndrome]. Available at: <https://lenta.ru/articles/2013/01/24/gouverneurs/> [Accessed 12/12/2018]
14. Zakharov A.A. «*Spyashchii institut*». *Federalizm v sovremennoi Rossii i v mire* [Sleeping Institute. Federalism in modern Russia and in the world]. Available at: <https://libking.ru/books/sci-/sci-politics/566927-29-andrey-zaharov-spyashchiy-institut-federalizm-v-sovremennoy-rossii-i-v-mire.html#book> [Accessed 12/12/2018]