МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
Кафедра государственного и муниципального управления

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ
В ГЭК И ПРОВЕРЕНО НА ОБЪЕМ ЗАИМСТВОВАНИЯ
Заведующий кафедрой
канд. юрид. наук
_____ А.В. Ларионов
14.12 2018 г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

ЭКОНОМИКА ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

38.04.04 Государственное и муниципальное управление
Магистерская программа «Публичное управление»

Выполнил работу
Студент 3 курса
заочной формы обучения — Иващенко Денис Сергеевич

Научный руководитель,
кандидат юридических наук, доцент — Хвощин Алексей Александрович

Рецензент
Начальник управления доходов,
налоговой политики и информатизации
бюджетного процесса Комитета по финансам
администрации Ханты-Мансийского района — Харисова Рада Вячеславовна

г. Тюмень, 2018

СОДЕРЖАНИЕ

Список сокращений 3

Введение 4

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ЭКОНОМИКИ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 9

1.1. Понятие, сущность и основные признаки экономического федерализма. 9

1.2. Федеративные отношения в современной России 17

1.3. Нормативные правовые основы российского федерализма 25

ГЛАВА 2. ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ 33

2.1. Проблемы современного федерализма 33

2.2. Реформа федеративных отношений и экономического федерализма в России 42

2.3. Перспективы совершенствования федеративных отношений 51

Заключение 64

Список использованных источников 68

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

1. РФ – Российская Федерация
2. ФЗ – Федеральный закон
3. США – Соединенные Штаты Америки
4. АТД – административно-территориальное деление
5. БК – Бюджетный кодекс
6. НК – Налоговый кодекс
7. Ст. – Статья
8. СССР – Союз Советских Социалистических Республик
9. РСФСР – Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика

ВВЕДЕНИЕ

Любое государство несет ответственность за состояние экономики страны. Государство отвечает за всестороннюю защиту своих граждан. Важной задачей государства является активное стимулирование экономического роста, создание благоприятных условий проживания в стране. Вопросы социально-экономических основ государства являются весьма актуальными. Вся документальная база федерального, регионального и муниципального уровней связано с социальным и экономическим развитием, имеющая отсылку на федеральные и межбюджетные отношения. Часть федеральных отношений это и есть принципы экономического развития, имеющие особенности для федерального государства.

Перед российским государством стоит очень важная задача построить экономику с соразмерно развитой структурой народного хозяйства.

Сегодня развитие российской экономики значимость правильно построенной системы экономических отношений сложно переоценить.

Последствия мирового кризиса все же привели к возникновению проблем, об этом говорят ряд чиновников, политиков и экономистов. Признание отражается в усилении роли государственного регулирования, в том числе экономических отношений[1].

Все проблемы экономических отношений имеют в первую очередь экономическую составляющую и политическую. Выяснить какая из них является превалирующей, ответить совсем не просто.

Согласованность – главный принцип федерализма. Тогда можно ли говорить о самостоятельности уровней власти и независимости. Экономические основы самостоятельности уровней власти обязательное условие существования федерального государства.

Грамотная система федеральных отношений в части формирования потенциала власти и управления на всех уровнях власти.

---

[1] Федоров, В.А. Бюджетный процесс в России: этапы становления, перспективы развития. -Х.: Время- Э, 2014 -345 с.

В данную систему по праву входят и процедуры и гарантии учета и согласования интересов страны, распределение экономических ресурсов, совместно-самостоятельная деятельность федерации и субъектов, реализация стратегии социально-экономического развития государства[2].

Российский федерализм строится на экономической основе. Рассматриваемая тема является актуальной так как в настоящее время Россия переживает точку кризиса, в том числи и экономического , так как удар приходится на межбюджетные отношения государства.

Целью данного исследования является:

- дать характеристику федеральной экономике Российской Федерации;

- установить пути совершенствования экономики федеральных отношений.

Объект исследования – экономические правоотношения в Российской Федерации.

Предмет исследования – взаимоотношения между федеральной и региональной экономической политики[3].

Задачи исследования:

- рассмотреть понятия экономического федерализма и федеральных отношений;

- изучить основные принципы реализации экономических отношений;

- выявить особенности реформирования федеральных отношений;

- определить перспективы совершенствования экономики федеральных отношений РФ.

Теоретическая значимость данного исследования состоит в обобщении теоретической базы для выработки современных мер управления федеральными экономическими отношениями РФ.

---

[2] Хвощин А.А. Конституционно-правовые аспекты экономического федерализма в Российской Федерации [Электронный ресурс]: дис. канд. юрид. наук: 12.00.02. - Москва: РГВ, 2007.

[3] Дорждеев, В.А. Межбюджетные отношения в РФ: обеспечение единства интересов центра и регионов. –М.: ФакторФинанс, С. 36-39.

Практическая же значимость работы состоит в изучении существующих принципов и выработке новых идей по совершенствованию федеральных экономических отношений России.

Большое количество авторов рассматривали вопросы и проблемы экономического федерализма.

Сфера межбюджетных отношений рассмотрена в научных наработках российских и зарубежных авторов: Балтина А.М., Вахрин П.И., Дорждеев В.А., Эриашвили Н.Д., Шишмирт Н.Д., Петренко В.А., Черкасова Ю.И., Ходасевич С.В., Силуанов А.Г., Романцов А.А., Клисторин В.В., Евсеев П.И., Игудин А.Г., Лавровский Б.Л., Хвощин А.А., Трунин И., Мейер Г., Васкес ХМ., Сазерлэнд Д..

Государственное устройство и формирование федеральных форм государственного устройства менее изучены. Однако и это направление федеральных отношений рассмотрены учеными: Степанов Л.Г., Швецова А.Н., Шилов М.А., Гошуляк В.В., Янилов П.В., ТАлапина Э.В. и другие.

Государственная региональная политика и социально-экономическое состояние региона изучены многими учеными: Захряпина А.В., Никулина Е.В., Бабичев И.В., Собянин С.С., Арин А.Н., Бим А., Капустин А., Валентея С.Д., Иванов В., Шиляев Н.Ф, Абдулатипов Р.Г., Райсберг Б.А., Безруков Л.А., Черепанов В.А. и другие.

Экономический федерализм имеет определенную систему, которая обеспечивает социально-экономическое развитие страны в целом и ее субъектов.

Экономический федерализм – это система , которая обеспечивает социальное и экономическое развитие территорий страны с учетом возможностей региональных властей обладающих полномочиями регулирования и развития принципов взаимодействия и самостоятельности с учетом общих интересов, федеральных интересов.

Существует классификация принципов экономического федерализма:

- бюджетного федерализма;
- федерализма в управлении собственностью;
- федерализма социально-экономической политики.

Систему федерального бюджета можно рассматривать на основе двух моделей формирования.

Схема 1. Основные модели бюджетного федерализма РФ.

На современном этапе значительную роль стабильного функционирования экономических отношений в стране выступают межбюджетные отношения. Все меры выхода на новые «рубежи» экономики Российской Федерации основаны на межбюджетном взаимодействии субъектов. Межбюджетные отношения обладают

особыми свойствами быстрого изменения, это позволяет своевременно реагировать на внешние изменения и вводить в структуру антикризисные меры в субъектах.

Работа состоит из двух глав, введения и заключения, а также источника использованной литературы (нормативные правовые акты и научные работы) и приложений.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ЭКОНОМИКИ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. Понятие, сущность и основные признаки экономического федерализма

Территория государств разделена на составные части, которые определяют структуру страны, ее территориальное устройство. Территориальное управление государством формирует систему территориальных единиц. Данные единицы представляют территория государства.

Важность и глубина распространенности федерации как формы устройства государства постоянно вызывает интерес ученых. Это уникальная возможность государств в различных случаях при изменениях внешней среды реагировать и проявлять себя в новых условиях.

В связи с этим важным становиться аспект изучения теории и практики федерального устройства и федеральных отношений. Необходимо учитывать особенности государственного федерализма, российского федерализма.

Большинство федеральных государств сталкиваются с различными проблемами оптимизации состава государства, правового равноправия субъектов, реализации суверенитета, определение границ самостоятельности, использование централизации и децентрализации и другие.

Говорить о развитии федеральных отношений можно только на основе понимания перечисленных проблем, учитывая все особенности.

Сейчас стоят задачи не только постоянного анализа теоретической составляющей федерализма, но и разработки направлений совершенствования федеральных отношений, в том числе экономических и устройства государства. Создать оптимальную адекватную модель федерации России, чтобы выдержать все отрицательные факторы современного периода.

Теория федерализма начала формироваться в XVI веке[4]. Рациональный государственный устрой связан с революцией в умах европейцев, в эпоху Просвещения. Создателями теории федерализма стали Локка, Монтескье, Гоббс и Руссо.

Необходимо отметить, что ученые, исследовавшие федерализм в своих умозаключениях никогда не приходили к единой теории или доктрине. Несмотря на то, что термины «федерализм», «федерация» существуют уже более сотни лет, ученые представляют различные варианты происхождения данного слова[5]

Одни из ученых считают, что данный термин происходит от слова «federate» - единство, союз[6]. Другие же исследователи считают что это «foedus» - договор или «fides» - верность[7].

Федерализм напрямую связан с децентрализацией политической власти и концентрация ее в целостную единицу. Основой федерализма является конституционная структура, которая проявляется в разделении полномочий и предметов ведения. Особенностями российского федерализма является способность развивать интеграционные процессы между субъектами РФ. То, что касается экономической интеграции, то она выражается в создании единого экономического пространства. Только экономическая федерализация позволит сохранить единство экономического пространства и экономической системы.

Экономическим федерализмом является система взаимосвязей и механизмов взаимодействия федерации и субъектов. Защищая их экономические интересы и экономическую деятельность в рамках нормативных правовых документов (Конституция, Уставы субъектов, иные нормативные документы).

Собственность на землю, недра, природные ископаемые, имущество (капитал), отношения к ним и есть основа экономического федерализма. Существует три объединения отношений:

---

[4] Национальные модели федеративных государств // Веста. Моск. ун-та. Сер. 12. Полит, науки. - 1997. - № 1. - С. 49.
[5] Пчелинцева И.В. «Федерация» и «федерализм»: понятия, их определение и понимание / И.В. Пчелинцева // Мир политики и социологии. - 2013. - № 10. - С. 89.
[6] Словарь иностранных слов / Под ред. И.М. Фролова. М., 2005. С. 235
[7] Пчелинцева И.В. Федерализм и формы его осмысления / И.В. Пчелинцева // Юридическая наука: история и современность. - 2013. - № 9. - С. 47.

- собственность на землю, и природные ресурсы, включая недра;

- собственность на капитал;

- собственность на финансовые ресурсы.

Экономический федерализм опирается на принципы равноправия, конституирования, самодостаточности.

Инструментами экономических федеральных отношений являются традиционные финансовые, собственнические, нормативные и другие механизмы, направленные на интеграцию социально-экономического пространства и управления данными комплексами.

Необходимо отметить, что впервые термин «Экономический федерализм» появился в нашей стране.

Изучая феномен можно определить, что особенность заключается в потребности анализировать федерализм как принцип государственного устройства.

Можно по праву назвать экономический федерализм явлением экономических взаимоотношений межбюджетных отношений, экономической поддержки, перераспределение средств и выравнивание потенциалов регионов.

На сегодня в научной литературе нет единой теории федерализма. Уже не одно столетие не утихают споры вокруг понятия федерализм. Концепций очень большое количество, они разнообразны и абсолютно не соответствуют между собой.

Возможно, такое разнообразие определений сущности федерализма связано с тем, что теория и практика федерализма претерпевала существенные изменения неоднократно.

Изменения от федеральной теологии и «универсального принципа организации» до политико-правового способа распределения государственных полномочий по вертикали власти.

На развитие федерализма оказало значительное влияние возникновение и широкое научное применение понятий, производных от него. Одни вызваны эволюцией и многообразием форм государственности (федерализация, федерация, конфедерация), другие с управлением в федеративных государствах (федеральный

центр, федеративные отношения), и третья часть, с появлением данного слова в названиях различных организаций (федерации профсоюзов, женщин).

Успех формирования модели федерализма зависит от объективных экономических, политических, социальных и культурных факторов, а также от способности факторов политического процесса. Важно понимать сущность категории федерализм, его принципов и моделей построения.

497 толкований федерализма собрал американский политолог Уильям. Исследователи данного вопроса, считают своим долгом предложить свое определение федерализма. Все их можно условно разделить на три основные парадигмы.

Часть ученых рассматривают федерализм в рамках правовой парадигмы, что характерно для европейской традиции. В этом случае федерализм отождествляется с федерацией и противопоставляется унитарным государствам, с одной стороны, и конфедерациям - с другой. Такие ученые как У. Райкер, Э.Дайси, Г. Мур, Д. Браун, Р. Гарран и К. Уир рассматривали данное направление.

Австралийский ученый Кеннетом Уиром предложил определение классического федерализма, он «предполагает общее и региональное правительства, которые равны, независимы в своих сферах деятельности, осуществляют свою власть в отношении одних и тех же людей и территории под надзором суда». Подобные определения дают ученые Р.Даль, У. Райкер, А. Липхарт.

Данный подход отображен в целом ряде отечественных работ. Подобные определения можно встретить в работах отечественных ученых Р.Г. Абдулатипова, Г.В. Атаманчука, Л.Ф. Болтенковой, К.С. Гаджиева, Л.М. Карпетяна и ряда других ученых.

Авторы делают яркие акценты на распределении полномочий, на взаимоотношении федерации и ее субъектов, а также на обеспечении самостоятельности субъектов при реализации собственных полномочий, проблеме реализации принципа равноправия всех субъектов. Данные вопросы являются актуальными для всех федеративных государств, и также важны для унитарных государств.

Кроме того, повышенное внимание к этнической стороне проблемы характерно для отечественной теории федерализма. В большинстве случаев федерализм рассматривается как альтернатива унитарному государству исключительно в этническом контексте и трактуется как эффективный способ решения в первую очередь «национальных вопросов». Позиция наиболее отчетливо представлена в трудах ученого Р.Г.Абдулатипова. «Федерализм - явление многоаспектное, многогранное, - пишет Р.Г.Абдулатипов, - его нецелесообразно сводить лишь к государственному устройству определенных территорий. Для России это еще и принцип обустройства различных народов в государстве через образования Можно сказать, что федерализм - это демократический принцип обустройства народов и территорий в рамках единого государства».

Различные версии такого понимания идей федерализма можно найти в работах его учеников и последователей. Концепция этнического федерализма в начале 90-х годов была с восторгом принята в «национальных» республиках. На протяжении последнего нескольких лет завершающих двадцатый век, она активно разрабатывалась учеными, лоббировавшими политические интересы так называемых «титульных» этносов, а точнее - интересы этнополитических элит, которые выступают от имени «своего» народа.

Особые очертания, в федеральном государстве приобретает проблема формирования экономической основы управления. Распределенный характер власти поиск экономической основы деятельности властных структур, так как без этого государство не может считать федеративным.

В федеративном государстве основным элементом являются учет и согласование общенациональных и региональных экономических интересов. В нашей стране впервые возник и стал употребляться термин «экономический федерализм». Так же как и у понятия «федерализм», так и у понятия «экономический федерализм» нет однозначного определения. Все ученые рассматривающие данные вопросы применять понятия в разных ситуациях, трансформирую его под изучаемую проблематику. Многие же говорят, что такое право существовать, так как является в первую очередь политико-правовых

отношений и выражает форму государственного устройства. Но все же можно говорить и о том, что федерализм – это многоуровневое явление[8].

Некоторые элементы федеративного механизма по праву могут быть встроены в систему государственного управления. Такие страны как Италия, Испания, Великобритания и другие принципы федерализма реализуют в федеральном и регионально управлении. Экономический федерализм можно представить как систему федеральных отношений, а так же как разновидность взаимоотношений между территориями. Это особое явление, обладающее специфическими признаками.

В первую очередь, экономический федерализм описывают как явление, «вбирающее в себя всю совокупность экономических взаимоотношений между существующими уровнями федерации (межбюджетные, налоговые отношения; оказание экономической помощи регионам, перераспределение материальных средств, выравнивание экономических потенциалов субъектов и т.п.)»[9]. Понятия «экономический механизм федеративных отношений»[13], «экономические основы федеративных отношений»[11] необходимо более тщательно рассматривать.

Экономический федерализм необходимо рассматривать в тесной привязке системы управления региональным экономическим развитием в стране[10]. Упор можно сделать на проблему формирования региональной экономической политики в стране. Она основана на децентрализации государственного регулирования и управления социальным и экономическим развитием.

Существуют еще несколько общих определений экономического федерализма, которые совпадающие с понятием рыночной конкурентной экономики, пример которого приведен в исследовании «Формирование единого социально-экономическою пространства на основе экономического федерализма»[11]. В данной работе описывается автором механизм функционирования рыночной децентрализованной экономической системы. Но терминологическая ценность данного понятия не доказана, поэтому необходимо опирать на существующие зарекомендовавшие себя в научной литературе

---

[8] Добрынин Н М Новый федерализм концептуальная модель государственного устройства Российской Федерации Автореферат д-р юрид. наук 12 00 02/ И М Добрынин Тюмень, 2004 С 4
[9] Собрание законодательства. 2001.№ 52 (ч.1). Ст. 4916
[10] Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. - №31. – Ст. 4398.
[11] Там же

понятия и определения. Исследуется смешанная экономика, глобализация и регионализация.

На основе экономического федерализма, можно производить действия в области регулирования социально-экономического развития общества. И здесь речь идет не только о государственных и муниципальных органах власти, а также и негосударственных организациях, о тех которые участвуют и регулирую социально-экономическое развитие. Можно сказать, что ГЧП сфера партнерства государства и бизнеса и есть проявление экономическою федерализма[12].

Экономический федерализм можно рассматривать как особый тип экономических отношений, экономическую политику и государственное регулирование, характеризующийся[13]:

- введением в экономическую политику и рыночное регулирование фактора существования и взаимодействия не одного, а целой системы управляющих и регулирующих центров власти, десятков центров принятия решений, концентрации финансовых и материальных ресурсов;
- изменением характера связей по вертикали: наряду с сохранением отношений подчинения и административного управления возникает подсистема отношений, функционирующая на базе принципов согласования, самостоятельности, независимости, на основе взаимодействия, а не подчинения;
- актуализацией проблемы соотношения централизации и децентрализации, в связи с деятельностью не только федерального центра, но и региональных центров но отношению к органам местного самоуправления;
- необходимостью на уровне законодательства согласования интересов и целей многосубъектной системы управления - чтобы избежать противостояния в правовом поле и противоречий в правилах игры на рынке.

Определение категории «экономический федерализм» особый тип экономических отношений и механизмы взаимодействия уровней публичной власти и управления в государстве. Нет необходимости трактовать это понятие широко.

---

[12] *Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. - №31. – Ст. 4398.*
[13] *Там же*

Так как есть опасность утери смысловой нагрузки данной категории.

Из всех изученных определений вынесенных различными учеными, можно выделить определенные признаки экономического федерализма:

- способ распределения и организации управления экономическими ресурсами публичной власти;

- наличие территориальной системы управления социального и экономического развития;

- различия в экономических интересах и приоритетов социально-экономического развития государства;

- единство на основе согласия. Особый тип взаимодействия между субъектами.

Учитывая все ранее рассмотренные определения и проанализировав их, можно выделить определение предложенное А.А. Хвощиным в диссертационной работе «Конституционно – правовые аспекты экономического федерализма в Российской Федерации»: систему обеспечения социально-экономического развития территориально-дифференцированного общества и ресурсных возможностей территориально-распределенных уровней публичной власти. Последние обладают полномочиями по регулированию социально-экономического развития и собственной экономической базой, формируемой и управляемой ими в условиях обеспечения принципов их самостоятельности, взаимодействия и взаимного учета их экономических интересов.

С другой стороны можно рассмотреть определение экономического централизма. В этом случае в основе управления общественным социально-экономическим развитием и обеспечением ресурсами деятельности органов публичной власти лежит директивное распоряжение и распределение ресурсов центральными органами власти.

Значительная часть принципов экономического федерализма закреплены в Конституции РФ, Федеральном законе и Бюджетном, Налоговом кодексах РФ. Некоторые принципы отразились в принципах бюджетного федерализма:

- принцип единства бюджетной системы.
- принцип законности.

- принцип самостоятельности.
- принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств;
- принцип разграничения бюджетных доходов и расходов.
- принцип гласности.

Кроме того и другие принципы отображены в Бюджетной системе РФ:

- принцип соответствия бюджетной деятельности и бюджетного процесса в Российской Федерации нормам Бюджетного кодекса;
- принцип сбалансированности бюджетов;
- принцип полноты отражения доходов и расходов, направленный на предотвращение появления неучтенных и, следовательно, не поддающихся контролю доходов и расходов бюджетов;
- принцип достоверности бюджета;
- принцип адресности и целевого расходования бюджетных средств.

Многие принципы не отмечены в законодательстве, но реализуются в управленческой, правоприменительной и нормотворческой деятельности органов публичной власти.

Весьма интересен для изучения опыт формирования и становления экономики на всех уровнях власти в России с начала 1990 годов. В то время под воздействием различных внутренних и внешних факторов возникла необходимость создание адекватной системы экономического федерализма. Решая эти серьезные задачи для рассмотрения различных вариантов отношений участников системы.

1.2. Федеративные отношения в современной России

Особенности современного российского федерализма. Россия – самое большое по территории и многонациональное государство. В России самое большое количество субъектов федерации, их 85. Огромная страна для удобства управления поделена на 8 федеральных округов, 46 областей, 22-республики, 9 краев, 3 города федерального значения, 4 автономных округа, 1 автономная область.

По социальному содержанию российский федерализм воплощает государственное единство. Одной из важнейших особенностей российского федерализма является концентрирование десятков народов вокруг основного ядра и главной особенностью российского федерализма. Что нашло отражение и в содержании и в структуре федеративных отношений.

Еще одна не менее важная особенность заключается в том, что в федерализме сочетаются территориальные и национальные начала. До принятия Конституции РФ 1993 года, субъектами Российской Федерации считались только национальные государства, на тот момент автономные республики и национально-государственные образования. К ним относились автономные области автономные округа. Сегодня субъектами российской Федерации являются политики-территориальные единицы: области, края, города федерального значения и другие, с преимущественно русским населением.

И третья особенность, состоит в том, что российский федерализм относительно молодой федерализм, продолжает изменяться и находиться в процессе становления, в непрерывной связи дальнейшей демократизации страны. Однако можно считать, что российский федерализм берет начало после октября 1917 года. Реальное же становление и развитие федерализма происходит сейчас и приходится на последнее десятилетие. Тоталитаризм оказался абсолютно несовместимым с подлинным федерализмом. И скатил его к квазифедерализму. Достаточно длительное становление и развитие российского федерализма в условиях тоталитаризма и сейчас имеет негативный отпечаток на процесс становления демократического общества, демократического федерализма современной России. По сути, процесс демократизации берет начало Декларации о суверенитете РФ, 1990 года, с Федеративного договора 1992 года и в 1993 годуКонституции РФ.

Идет постоянная работа, в том числе принятие конституционных и других федеральных законов связанных с вопросами федерализма.

Многое необходимо сделать в области практической реализации федерализма в различных сферах государственной и общественной жизни.

И четвертая особенность федерализма связана с тем, что исторически РСФСР развивалась как конституционная федерация, на базе автономии. Что сводило к минимуму самостоятельность субъектов, по сравнению с союзным государством – СССР.

После Федеративного договора Россия стала превращаться в конституционно-договорную федерацию. Отражение этого можно найти в заключении договоров о конкретном разграничении предметов ведения и полномочий между органами российской Федерации и органами субъектов.

Пятой особенностью можно по праву считать сохранение и развитие федерализма при наличии трех аспектов: большая территория страны; многонациональная структура; возможности развития регионов. Так федерализм выступает формой политико-территориальной организации государства. Федерализм является способом практической реализации демократии.

Федерация – по сути это союз, объединение. Единое государство, являющееся объединением относительно самостоятельных субъектов федерации в виде государственных образований, которым предоставляется самостоятельность политическая и экономическая, форма государственного устройства федерального типа[14].

Федерация является сложным союзным государством, частями которого являются государственные образования. Каждое государственное образование имеет государственный суверенитет и признаки государственности. На ряду с высшими федеральными органами и федеральным законодательством в государственных образованиях существуют высшие органы и законодательство субъектов федерации (Германия, Мексика, Канада, Индия). Также федерации могут быть построены по территориальному признаку (США) и как в России по национально-территориальному.

Для такой формы государственного устройства образутся общие высшие органы власти и органы управления, причем сохраняются высшие органы власти и

---

[14] *Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. №1. Ст.1256*

органы управления у каждого из членов федерации. Члены могут иметь собственное законодательство, налоговую и судебную системы[15].

Федерация как правило объединяет субъектов с одинаковым правовым статусом. В некоторых случаях может присутствовать и асимметричная федерация, такое возможно при наличии принципиальных различий и их уравнивание, данный факт может привести к обострению конфликтов и в некоторых случаях даже к развалу федерации. К таким асимметричным федерациям можно отнести Бельгию, Испанию и Россию. В Конституции РФ отчасти закреплена асимметричность Российской Федерации, но главным образом в договорах между федерацией и ее субъектами.

Одной из труднейших проблем федеративного устройства является разделение компетенций между федеральной властью и субъектами федерации.

Субъекты, обладают своей конституцией, органа государственной власти, гражданством.

Совместно они определяют федеральную концепцию, концепцию субъектов и совместную компетенцию. Осуществление совместной компетенции имеет сложный характер зачастую параждая противоречия между властями федерации и субъектами[16]

Федеративное государство закрепляет юридически добровольность объединения народов, и практически всегда не предусматривает права выхода субъекта из союза.

Споры о зарождении российского федерализма не утихают до сих пор. Кто-то из ученых считает что процесс пошел именно с того момента когда произошло объединение княжеств, ханств и царств, когда складывалось государство Российское. Процесс шел разными сложными путями, которыми являлись добровольные союзы, завоевания и спасительные присоединения.

Пройдя серьезный путь, Россия превратилась в государство, объединенная общими интересами, историей, культурой и другими интересами.

---

[15] *Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. №45. Ст.4581*
[16] *Собрание законодательства. 2016. №52. Ст.7463*

Необходимо подчеркнуть, что Россия все же создавалась как централизованное унитарное государство. Чем крепка власть царя, тем четче идеи единства и неделимости России.

Что касается становления федерализма в нашей стране, то он не признавался и большевистской партией. Считалось, что он влияет на единство экономических связей и ослабляет их. В то время партия выдвигала воззвания самоопределения наций, но дальше областного самоуправления не двигалась. Особенно в тех местностях, которые отличались по национальному составу граждан. Естественно выбор отдавался крупному централизованному государству.

Изучив неоднородность федерализма в разных странах и рассмотрев широкую понятийную базу все же представляется возможным объединить их по общим чертам:

1. Теория федерации имеет теорию субъектов (земель, республик, кантонов, штатов и т.д.);

2. Три ветви власти принадлежат федеральному государственному органу. Компетенции разграничиваются союзной конституцией;

3. Союзные государственные органы осуществляют основную общегосударственную деятельность и представляют федерацию в межгосударственных отношениях (Индия, Бразилия, ФРГ, США и другие).

По признакам построения федерации можно объединить в три группы: территориальные, национальные и территориально-национальные.

Отличие национальных от территориальных состоит в различной степени суверенности субъектов.

В настоящее время большое количество стран – федерации, в силу различных условий и социальных и политических причин.

Значимым вопросом любой федерации можно по праву считать разграничение компетенции между союзом и субъектами. Характер отношений и положение государственных образований и будет зависеть от решения данного вопроса. В большинстве случаев эти отношения определяются федеральными договорами или

конституцией. В связи с этим в федерациях реализуются принципы: конституционный или договорно-конституционный.

Определены три принципа решения вопроса полномочий местных органов и федеральных: принцип совместной компетенции; принцип исключительной компетенции федерации; принцип трех сфер полномочий.

Рассмотрим более подробно эти принципы. Третий принцип предполагает установление федеральных полномочий, республиканских, земельных, кантональных, штатных и отнесенных к совместной компетенции субъекта и федерации[17].

Второй принцип исключительной компетенции федерации означает, что только федерация имеет право на издание нормативных актов по предметам ведения. Все же остальные вопросы, которые не подходят под данный принцип, представляют предмет компетенции субъектов.

И первый представленный принцип, установление перечня предметов ведения федерации и субъектов. Государственные органы власти при совместной компетенции по согласованию с субъектами, точнее их органами власти, решают вопросы, входящие в предмет из ведения. Инициатива исходит от двух сторон.

В российской практике появился способ распределения компетенции между союзным государством и субъектами по принципу делегирования полномочий. Оно снимает вопросы жесткой подчиненности субъекта федерации. По сути, свидетельствует о добровольности распределения компетенции. В связи с этим появилось новое понятие и статус ассоциированного члена. Субъекты отличаются большой самостоятельностью и делегированностью полномочий.

В целом федерализм нельзя определить по географическому делению страны на территориальные единицы полной зависимости от федерации и вертикальной подчиненностью. Понятие федерализма появилось с потребностью устройства государства. Государства, как целостной организации политической власти. Федеративное государственное устройство не сможет быть стабильным, если его субъекты в силу каких либо причин, например этнического состава будут иметь

[17] *Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. №27. Ст. 3477*

различные взаимоотношения с федеральным центром. Возникающие локальные конфликты в отдельных субъектах подрывают позицию правительства страны не в таких масштабах как в унитарных государствах. Принцип федерального устройства позволяет на местах самостоятельно искать решения и только в случаи неудач, обратиться в федеральный центр.

В некоторых федеративных государствах в состав входят административные и автономные образования с различным статусом, такими государствами являются Канада, Индия, Бразилия, США и другие. Такие образования входящие в состав государства, не рассматриваются частью федеративной системы. Организации входят в состав, принадлежат федерации, но не являются ее субъектами и не имеют с ними равного статуса.

Такие организации принято называть «несубъекты федерации», определение дал Чиркин В.Е. Ведь систематизирующим элементом любой федерации являются ее субъекты, поэтому юридически она определяется через субъекты, их отношения между собой и федерацией[18].

Россия как было отмечено уже выше в работе, самое крупное по территории государство, в нем проживает большое количество народностей, этносов, национальностей. В связи с этим и не только Россия имеет все предпосылки создания федеративного государства. Которое функционирует исходя из культурных, национальных традиций проживающего в ней населения и конечно же географических особенностей территории страны. Поэтому, Россия должна быть федерацией со своими конституционными принципами, учетом особенностей территорий и населения. В Росси постоянно происходят реформы систем. И конечно приходит время реформирования федеративных отношений.

В Российской Федерации никогда не существовало договора об образовании. В основу учреждения России лег акт высших органов государственной власти Российской Республики – Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого

---

[18] *Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование); отв. ред. Б.Н. Топорнин. М.: Норма, 2001. С.72*

народа, которая была принята 25 января 1918 года III Всероссийским съездом Советов.

Большое количество авторов изучающих данный вопрос утверждают, что такого договора нет и сейчас. Авторы отмечают, что Федеративный договор от 31 марта 1992 года[19] не имеет ни конституционной, ни исторической, ни объективной основы. Сам по себе Федеративный договор – совокупность трех договоров: о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами государственной власти трех типов субъектов; Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти краев, областей, городов федерального значении РФ[20]; Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти автономной области, автономных округов[21].

Данные документы гласят о том, что все субъекты признают свою ответственность за сохранение сложившегося единства народов РФ и целостности территории. Интересен тот факт, что до 31 марта 1992 года, когда был подписан Федеративный договор, РСФСР не была федеративным государством, в общепризнанном смысле этого слова. Республики, области, округа не были решающим, главным фактором, определяющим федеративный характер страны. Ведь в то время края и области, были как раз административно-территориальными единицами, а это 80% населения. Никаких разграничений в полномочиях и ведении в Конституции не было ни слова[22].

Можно сделать вывод, что федерация – это форма государственного устройства, объединяющая относительно самостоятельные субъекты федерации,

---

[19] *О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации: Федеративный договор от 31.03.1992 // СПС КонсультантПлюс: законодательство.*

[20] *О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт- Петербурга Российской Федерации: Федеративный договор от 31.03.1992 // СПС КонсультантПлюс: законодательство.*

[21] *О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации: Федеративный договор от 31.03.1992 // СПС КонсультантПлюс: законодательство.*

[22] *Авакьяк С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность / С.А. Авакьян. – М.: Сашко, 2000. С.97*

регионов с предоставлением им экономической, политической и частично правовой самостоятельности.

1.3. Нормативные правовые основы российского федерализма

На сегодняшний день в юридической науке применяют многофакторный подход к созданию и развитию государства. Федерация – это добровольное объединение государственных образований в одно единое. В основе формирования федерации лежит государственно-правовой акт, федеральная Конституция.

Федерацию можно охарактеризовать всего четырьмя признаками:

- множественность публичной власти;
- наличие самостоятельных территорий;
- сочетание федеральных и региональных налогов;
- сочетание правовых систем.

Сегодня государственная система Российской Федерации представляет сложную систему устройства. Данная система, скорее всего, сочетает автономию, унитаризм и федерализм.

Конституционные основы национально-государственного устройства России включают:

- в 67 статье Конституции РФ, закрепление суверенитета и распространение его на всей территории РФ;
- целостность и неприкосновенность территории России, верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории;
- установление субъектного состава Российской Федерации;
- закрепление в качестве основ федеративного устройства России ее государственной целостности, единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов;
- равноправие и самоопределение народов;

- равноправие субъектов Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, единство и равенство федерального гражданства.

В Конституции РФ имеется ряд положений, дополнительно обеспечивающих принцип равноправия субъектов Федерации.

Это равное право на создание в субъектах Федерации системы органов государственной власти (п. 2 ст. 11); равный конституционный статус однопорядковых форм государственности и одинаковый порядок изменения их статуса; право на пользование родным языком; распространение ст. 72 Конституции РФ, устанавливающей предметы совместного ведения Федерации и ее субъектов, на все виды субъектов Федерации; обладание всеми субъектами РФ всей полнотой государственной власти вне пределов ведения и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения (ст. 73); равное право субъектов РФ на законодательную деятельность (ст. 76); равное представительство в Совете Федерации (ст. 95); право законодательной инициативы для каждого субъекта Федерации (ст. 104).

В Конституции Российской Федерации принятой в 1993 году заложены основы российской модели федерализма.

В Конституции выделена отдельная глава описывающая федеративное устройство РФ и особенности взаимоотношения общефедеральных органов власти и органов власти субъектов[23].

В 5 статье Конституции федерализм закреплен как основа конституционного строя России. В преамбуле Конституции РФ отражено понятие «федерализм» , конституционный строй описан в Ст 1, 4, 5, 11, 65, 68 и др. Есть костяк, юридическая основа, признаки государственности, без которых не может существовать государство. Принцип федерализма, это не только государственное устройство страны, конституционная основа единства народов, их желание жить вместе и вместе строить будущее. Федерализм своего образа юридическая гарантия целостности территории Российской Федерации. Конституция, закрепляя

---

[23] Бутенко А.В. К вопросу о современной модели российского федерализма / А.В. Бутенко // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 10. С.25

федерализм, устанавливает принципы устройства России. Российская Федерация утверждена Конституцией и носит конституционный характер.

У России большой опыт среди мировых федераций. Она является лидером по числу субъектов. До недавнего времени субъектов в составе РФ было 89. Но то, о чем мы писали ранее, что федерация гибкий, меняющийся организм, привели к изменениям, их стало 85. Вторым государством по количеству субъектов на своей территории считается США - 50 штатов, в среднем же в крупных федеральных государствах от 15 до 20 субъектов[24].

Конституционным правом регулируются общественные отношения, закрепляет принципы организации государственных органов, место их в механизме государства, взаимоотношения друг с другом и др. Многие вопросы государственного управления регулируются как конституционным правом, так и административным. Нормы конституционного права закрепляют единые для всех государственных органов принципы демократии организаций и регулирование отношений в данной сфере[25].

Но, в действующей конституции имеются неточности или можно даже сказать противоречия. Ст.71 Конституции РФ в пункте «м» закрепляет исключительное право РФ по вопросам безопасности государства, из этого следует, что меры по обеспечению безопасности страны должно принимать Правительство РФ. Если обеспечение государственной безопасности является исключительным правом РФ, то и кадровые вопросы так же должно решать Правительство РФ. Но, данная логика опровергается пунктом «л» Ст.72 Конституции РФ, там отражено следующее: «совместному ведению РФ и субъектов РФ кадры судебных и правоохранительных органов». Данная «несотыковка» повлекла за собой ряд трудностей в детализации вопросов безопасности в федеральных законах, регулирующие сферу безопасности страны. Итогом стало нарушение Конституции РФ рядом субъектов, так как ими были приняты законы о безопасности.

---

[24] Коломейцева Т.А. Проблемы укрупнения субъектов Российской Федерации / Т.А. Коломейцева // Конституционное и муниципальное право. 2010. №6. С.42

[25] Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и отношение;м под ред. Л.Л. Попова. – М.: Норма, 2011. С.78.

Часть 1 статья 8 Конституции РФ гласит о том, что в России «гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности»[26].

Межбюджетные отношения являются правовым институтом, который представляет собой «совокупность взаимосвязанных норм, регулирующих качественно однородную группу общественных отношений».

В первую очередь межбюджетные отношения связаны с распределением денежных средств между бюджетами системы РФ . Формы составляют имущественные межбюджетные отношения, и называются «межбюджетные трансферты».

Бюджетные средства (межбюджетные трансферты) – это объект межбюджетных тоношений.

Межбюджетные трансферты в соответствии со ст. 6 БК РФ **- это** средства, предоставляемые одним бюджетом бюджетной системы Российской Федерации другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации.

Формами межбюджетных трансфертов являются: дотации, субсидии, субвенции, межбюджетные трансферты бюджетам государственных внебюджетных фондов, иные межбюджетные трансферты бюджетам субъектов РФ.

Дотациями являются межбюджетные трансферты, которые предоставляются на безвозвратной и безвозмездной основе.

Субсидии поступают из федеральных бюджетов в бюджеты субъектов РФ (по предметам ведения субъектов РФ и предметам совместного ведения).

Субвенции это межбюджетные трансферты из федерального бюджета (при выполнении полномочий РФ переданных для осуществления органам государственной власти субъектов).

Межбюджетные трансферты бюджетам государственных внебюджетных фондов.

---

[26] *Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. - №31. – Ст. 4398.*

Иные межбюджетные трансферты бюджетам субъектов РФ.

Межбюджетные отношения подразделяются на группы: межбюджетные отношения по предоставлению дотаций, межбюджетные отношения по предоставлению субсидий, межбюджетные отношения по предоставлению субвенций, иные межбюджетные отношения.

Правовая основа межбюджетных отношений в Тюменской области отображена в Конституции РФ, Бюджетном кодексе, федеральных законах, и в иных нормативно правовых актах, а также в Уставе Тюменской области.

И как часть экономического федерализма рассмотрим законодательную основу бюджетного федерализма в Российской Федерации.

В Российской Федерации формируется особая национальная система бюджетного федерализма. Общеэкономическими критериями российского федерализма являются: обеспечение единства и целостности государства; развитие и капитализация единого российского рынка; выравнивание финансовой обеспеченности регионов при стимулировании их заинтересованности в развитии собственной доходной базы; демократизация межбюджетных отношений. Общая принципиальная законодательная основа бюджетного федерализма в России представлена на рис. 1.1.

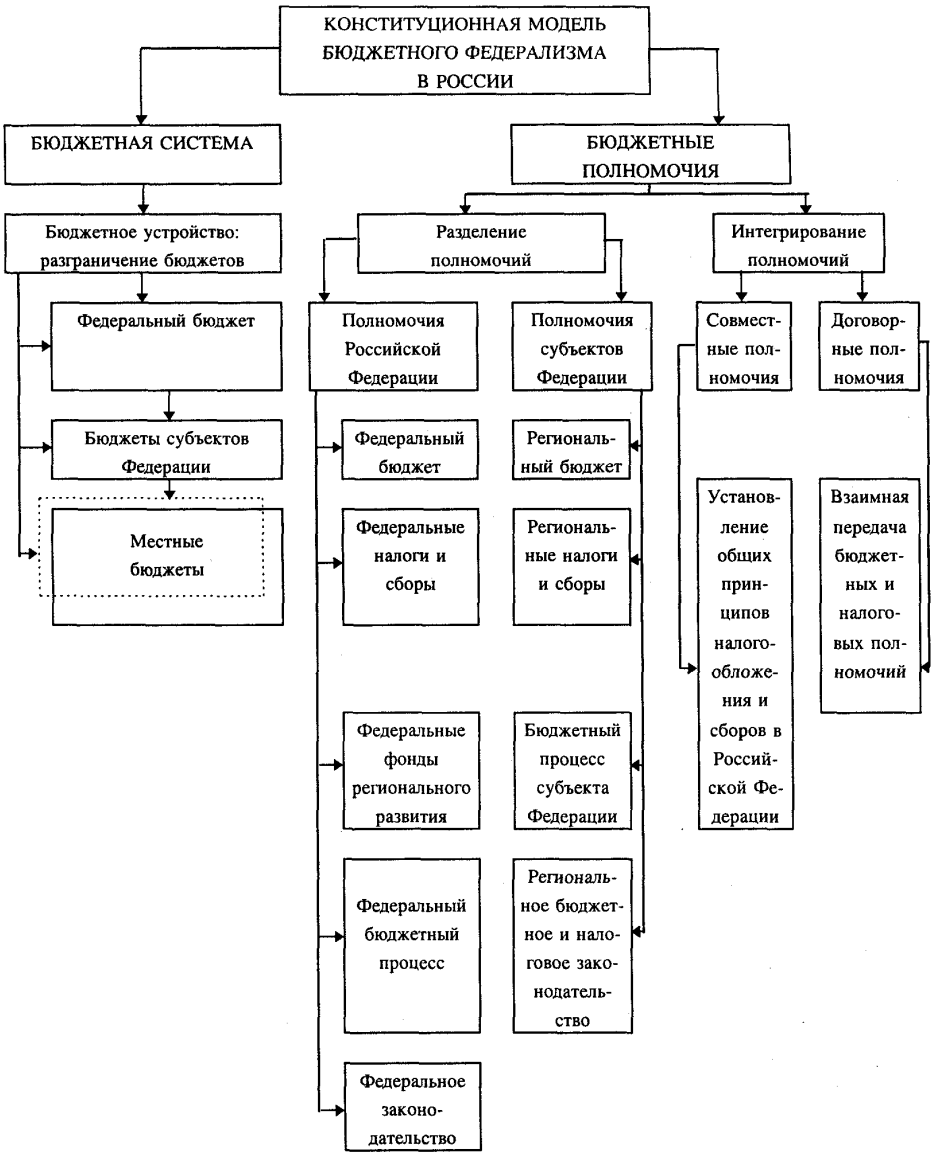

Рис. 1.1. Конституционная модель бюджетного федерализма в Российской Федерации

Бюджетные полномочия субъектов Российской Федерации определяются общим конституционным положением: "Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти" (ст. 73 Конституции Российской Федерации).

Из этого положения и из указанных выше бюджетных полномочий Российской Федерации следует, что субъекты Российской Федерации имеют право самостоятельно формировать и исполнять бюджета субъектов Федерации, создавать

свою бюджетную систему, определять свой бюджетный процесс, иметь свое бюджетное и налоговое законодательство.

Особым звеном в конституционной модели бюджетного федерализма являются совместные бюджетные и налоговые полномочия Федерации и ее субъектов. С одной стороны, они взаимно ограничивают полномочия центра и регионов, а с другой - устанавливают их взаимосвязь и взаимозависимость, переопределяют единство бюджетной и налоговой систем. Конституция отнесла установление федеральным законом общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации к совместному ведению Федерации и ее субъектов. Отсюда возникла правовая основа для введения Налогового кодекса, единого для всей страны. Из Конституции также следует, что могут действовать три системы налогообложения: федеральная, региональная (субъектов Федерации) и местная (местные налоги и сборы), однако не предусматривается полное отделение бюджетов и налоговых систем разных уровней. Это противоречило бы конституционному положению, что в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, свобода экономической деятельности. Федерация и ее субъекты также совместно ведают экономической, налоговой базой в виде совместного разграничения государственной собственности, совместного ведения владением, пользованием и распоряжением землей, недрами, водными и другими природными ресурсами. Предусмотрены федеральные фонды регионального развития. Следовательно, возникают межбюджетные связи и взаимодействие трех указанных выше налоговых систем (налоговый федерализм).Поэтому применительно к Российской Федерации целесообразно использовать и более широкое понятие: бюджетно-налоговый федерализм. Бюджетно-налоговый федерализм включает в сферу финансовых отношений налоги, налоговые потоки и соответственно налоговые полномочия Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления (см. гл. 15). В данной главе бюджетный федерализм рассматривается как в узком смысле слова, т.е. в аспекте функционирования только

бюджетной системы, так и в широком смысле - как бюджетно-налоговый федерализм.

ГЛАВА 2. ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

2.1. Проблемы современного федерализма

Динамизм формирования федеративных систем и включение элементов федерализма в другие политические системы после Второй мировой войны способствовали интенсивному распространению по всему миру идей и практики федерализма. Сегодня почти 80 % всего мирового населения проживает либо в федеративных государствах, население которых составляет более 2 млрд чел. (Индия, США, Россия, Бразилия и т. д.), либо в децентрализованных государствах с федеральным реструктурированием, самыми крупными из которых являются Китай, Великобритания и Испания. С позиций такого рода изменений властно-управленческие механизмы федерализма все чаще привлекают внимание правящих кругов в различных странах, давая повод ученым рассматривать их как наиболее подходящую форму политической интеграции общества, обеспечивающую многообразие форм жизнедеятельности различных групп и общностей в рамках единого политического пространства[27].

Мощным фактором, стимулирующим заинтересованность различных стран в применении методов федерализма при урегулировании внутренних дезинтеграционных конфликтов, является и то, что федерализм представляет собой своеобразную альтернативу «спонтанной глобализации», поскольку предусматривает такой политический порядок, который в состоянии обеспечить свободу политического самовыражения как небольшого сообщества, так и объединенного многообразия сообществ посредством распределения власти снизу вверх. Ибо с глобализацией традиционно связывают неопределенный, неуправляемый и саморазвертывающийся характер мировых дел, отсутствие «центра», контрольного пульта и управляющего офиса, т. е. известную модель «нового мирового беспорядка»[28].

---

[27] *Столяров М.В. Теория и практика федерализма. М.: РАГС, 2008. С. 22.*
[28] *Bauman Z. Globalization. The Human Consequences. Oxf.: Polity Press, 1998. P. 59.*

В современную эпоху, которую многие исследователи определяют как «переходную», начинают разрушаться важнейшие принципы, формирующие социально-политический контекст индустриального общества: стандартизация, специализация, синхронизация, концентрация, максимизация, централизация[29]. Структурное многообразие и организационная гибкость становятся характерными чертами человеческого бытия. Общество все чаще оказывается в состоянии внутренних конфликтов и бифуркации, когда случайность, неопределенность, риск начинают играть в нем заметную роль[30]. Это неизбежно ведет к плюрализму в ^руктуре власти, усложнению властных отношений, их дифференциации и неустойчивости, когда даже слабые воздействия могут дать непропорционально сильные эффекты. Власть приобретает значительную подвижность, гибкость, изменчивость; становится многокомпонентной; осуществляется ее субъектами в условиях дефицита или цейтнота времени; может служить источником порядка, стабильности и хаоса, неустойчивости[31].

В результате этих изменений меняется образ социальной и политической власти, что связано с ослаблением начал централизации, иерархии и дисциплины, усилением веса неформальных отношений в структуре властных организаций. По мнению О. Тоффлера, «именно в наше время начинается эра смещения власти, когда постепенно распадаются все существовавшие в мире прежде властные структуры и зарождаются принципиально новые. «Смещение власти означает не перемещение власти, а ее трансформацию»[32].

Современное государство, основанное на устаревшей концепции «единого источника суверенитета, власти и управления»[33], по мнению Дж. Розенау, переживает кризис, и не способно как прежде эффективно выполнять свои функции[34].

---

[29] *Тоффлер О. Третья волна. М., 1999. 784 с.*
[30] *Beck U. The World Risk Society. Cambridge: Blackwell, 1999. P. 8.*
[31] *Гомеров И.Н. Структура и свойства власти. Новосибирск: СибУПК, 2000. С. 48.*
[32] *Тоффлер О. Эра смещения власти // Философия истории: антол. / под ред. Ю.А. Кимелева. М., 1995. С. 332—333.*
[33] *I/Etat moderne: horizon 2000. P., 1985. P. 182.*
[34] *Rosenau J.N. Distant Proximities. Dinamics Beyond Globalisation. Princeton and Oxf., 2003. P. 3—17.*

Поскольку бюрократический централизм, предполагавший продвижение инноваций из единого «столичного» центра на региональную периферию, оказался в итоге банкротом, все более актуальной становилась проблема, сформулированная Д. Беллом: государство слишком велико для решения незначительных проблем и слишком мало для решения больших[35]. Общество больше не нуждается в едином центре, концентрирующем социальный капитал и способном его перераспределять. Это вынуждает государство передавать часть своих полномочий наднациональным организациям (например, Европейскому союзу), а также регионам, что повышает роль региональной власти и ее институтов. Как следствие, все страны отныне должны стремиться примирить локальные и региональные свободы с единством государства[36].

В ситуации снижения эффективности централизованного государства, когда формальные институты оказываются не в состоянии обеспечить искомые акторами региональной политической системы результаты, неизбежно возникают «замещающие их неформальные институты»[37]. По мнению М. Франца, современное государство можно определить как «кооперативное», в рамках которого государственные акторы, частные предприниматели и граждане взаимодействуют на основании неформально установленных принципов[38].

Развивая этот подход, С. Петчен выделяет три модели, сосуществующие в рамках современного федералистского процесса: традиционная, государственно-централизованная, которая делит человеческое сообщество на суверенные государства; модель, отрицающая географическую связь и исходящая из человеческой индивидуальности; модель регионов, которая постепенно побеждает в Европе[39].

---

[35] *Bell D. The Cultural Contradictions Of Capitalism. N. Y.: Basic Books, 1976. 301 p.*
[36] *См.: Vallet O. I/Etat et le Politique. P.: Dominos-Flammarion, 1994. P. 74.*
[37] *Helmke G. Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda // Working Paper. 2003. № 37. P. 15.*
[38] *Franz M. Kooperative Koordination. Deutscher Universitaet Verlag GmbH, 1996. S. 47.*
[39] *Petchen S. Nationalismus und das Evropa der Regionen // Welt Trends. 1994. № 4. S. 123.*

В заявленном контексте весьма перспективной выглядит модель федерализма, который в классическом его понимании принято рассматривать как «принцип, режим и форму государственного устройства, позволяющий обеспечить единство и разделение государственной власти в условиях ее территориальной организации на нескольких уровнях»[40].

Федерализм как особый тип социально-политического института способствует решению ряда социально-политических и специальных задач[41].

В свете федералистского и регионалистского подходов современный Европейский союз может рассматриваться как постмодернистская форма транснационального управления, а складывающаяся на его основе «Единая Европа» — как пространство, воспроизводимое через транснациональные, региональные и локальные сети и взаимодействия, вовлекающие, например, культурных, коммерческих, научных, финансовых и образовательных акторов и их интересов[42].

Особую актуальность в этих условиях приобрели понятие «регион» и связанная с ним концепция «регионализации». Приверженцы этой концепции высоко оценивают заслуги «локальной демократии», поскольку она оказывается ближе к рядовым гражданам, нежели парламентская демократия, чересчур отдаленная от нужд простых людей[4317]. Так, еще в 1963 г. Д. де Ружмон, выдвинувший идею «Европы регионов», утверждал, что переход от нации к регионам станет «величайшим феноменом XX века»[44].

По мнению автора термина «глокализация» Р. Робертсо-на, сегодня в качестве центров мирового развития выступают не государства, а наднациональные (международные организации) и территориальные общности (регионы)[45]. По мнению А. Г. Гранберга, территориальные образования, как входящие в состав государств, так и сформированные на транснациональной основе (еврорегионы),

---

[40] *Конюхова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт. М., Городец, 2004. С. 17.*
[41] *Там же. С. 18—20.*
[42] *Axford B., Huggins R. Towards a post-national polity: the emergency of the Network Society in Europe // Smith D., Wright S. (Ed.). Whose Europe? The turn towards democracy. Oxf.: Blackwell Publishers, 1999. P. 173—206.*
[43] *Giblin B. Langues et territoires: une question geopolitique // Herodote. 2002. Avril.18*
[44] *Rougemont D. de. Vers une federation des regions // Naissance de TEurope des Regions. Genf, 1968. P. 35.*
[45]

«являются прообразом элементов будущего экономического районирования, а возможно, и административно-территориального деления объединенной Европы»[46].

Однако утверждение нового типа политического пространства не протекает бесконфликтно. Расширение рамок публичного действия в рамках общеевропейского пространства бросает вызов многим сложившимся национальным политическим практикам, трансформируя не только некоторые привилегированные связи экономическим сектором и его бюрократическими посредниками, но и сложившиеся традиционные модели национального управления. Подобная сложная и непредсказуемая игра меняет не только установленные «правила игры». В политический оборот вводятся новые принципы и категории («субсидиарность», «сбалансированность» и др.), существенно изменяющие политико-административную культуру, что иногда приводит к слому глубоко укоренившихся традиций и практик, ранее установленных влиятельными политическими общностями. В силу этого имеет смысл проанализировать общие особенности положения регионов в рамках различных моделей государственно-территориального устройства.

В унитарном государстве руководство регионами осуществляется руководителями, назначаемыми из центра, и подчиняется центральному руководству (как это было с французскими префектами, возглавлявшими до реформы 1982 г. департаменты). Законодательные (представительные) органы регионов в унитарных государствах либо отсутствуют, либо имеют совещательный и подчиненный характер по отношению к региональным органам исполнительной власти. Органы судебной власти, действующие в регионах унитарного государства, входят в единую вертикаль общегосударственной судебной власти и также находятся в подчиненном положении. В то же время процессы децентрализации, протекающие сегодня во многих унитарных государствах, существенно изменяют этот порядок.

Иной порядок институциональной организации региональной политической власти принят в федерациях, что вытекает из самой природы федерализма как

[46] *Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. М.: ГУ ВШЭ, 2000. С. 416.*

«системы взаимоотношений между различными элементами власти»[47]. По отношению к государству федеративного типа употребляют понятие «федерализм». В отличие от термина «федерация», характеризующего статическое, организационное, институциональное состояние государства и общества, федерализм соотносится с динамикой, процессом, определенного рода отношениями и в целом обозначает более широкое явление. Однако во многих аспектах эти понятия совпадают: федерация создается путем установления определенных отношений между государством в целом и его составными частями, а федерализм подразумевает федеративную организацию государства[48].

Д. Элейзер называет ключевой чертой федерализма партнерство, которое «подразумевает распределение реальной власти между несколькими центрами, которые должны путем переговоров вырабатывать соглашения друг с другом для достижения общих целей»[49]. См.: Rougemont D. de. Vers une federation des regions // Naissance de TEurope des Regions. Genf, 1968. P. 35.

Как следствие, для федеративного государства характерно наличие нескольких уровней системы власти: федерального, регионального (субъектов Федерации) и местного (органов местного самоуправления). Именно федеральная демократия делает невозможным суверенитет одного из уровней сложной системы власти. Федеральное государство и субъекты Федерации основываются на двух разных типах легитимности, при этом в основе обоих лежит народный суверенитет, однако он относится к двум разным «народам», т. е. народу Федерации и народам отдельных субъектов Федерации соответственно.

Следует отметить, что отношение государств к территориям неодинаково, и это дает основание различать типы местного управления. Вместе с тем тип регионального управления дает лишь формально юридическую характеристику и не позволяет составить точное представление о действительной степени свободы местных коллективов. В политико-административной науке выделяются четыре

---

[47] *Hall Cf.K. Federalism: a Nation of States. N. Y., 1987. Introduction.*
[48] *Чиркин В.Е. Современное федеративное государство. М., 1997. С. 6.*
[49] *Elazar D. American Federalism. A View from States. 3rd ed. N. Y., 1984. P. 2.*

разновидности местного управления: федерализм, самоуправление, децентрализация и централизация, которые могут существовать и в рамках унитарного государства[50]. Ж. Ведель строит свою классификацию типов региональной администрации на основе различения двух возможных принципов их конституирования — деконцентрации и децентрализации. Таким образом, в одном государстве иногда могут сосуществовать несколько типов регионального управления: федерализм, централизация (унитаризм), деконцентрация, децентрализация. В данном случае нас интересует характеристика федеративного типа государственного устройства.

Так, в федеративных государствах распределение полномочий между центром (федерацией) и субъектами закреплено на конституционном уровне. Субъекты Федерации имеют местные парламенты, издают свои законы, принимают собственные конституции (уставы), избирают президентов, обладают другими атрибутами государственности, однако государственная власть субъектов Федерации имеет подчиненный характер. Это находит свое выражение в закреплении на конституционном уровне сферы исключительной компетенции федерации, верховенства федерального права; применении установленного конституциями права федерального принуждения; вертикальном подчинении органов исполнительной власти.

При этом федерация всегда имеет исключительные полномочия (предметы ведения), к числу которых отнесены наиболее важные вопросы, имеющие общегосударственное значение. Регулировать их своими актами, осуществлять в этой сфере управленческую деятельность может только федерация.

Субъект Федерации может издавать акты и предпринимать действия в этой сфере, если соответствующие отношения не урегулированы федеральным законом, или федеральные органы не действуют в данной сфере. Принятие федерального акта для регулирования совместной компетенции отменяет действие закона субъекта Федерации, а мероприятия, предпринятые управленческими органами субъекта, могут быть отменены вышестоящими (по вертикали) федеральными органами[51].

---

[50] *Драго Р. Административная наука. М., 1982. С. 125—133.*

[51] *Чиркин В.Е. Государственное управление. М., 2002. С. 122.*

Следует отметить, что, согласно административно-правовому режиму, в рамках которого функционируют институты региональной власти, федерализм (особенно в рамках высокоцентрализованных федераций) может рассматриваться как особый вид режима децентрализации, доведенной до своего логического завершения.

В то же время ни один из вышеназванных подходов пока не признан универсальным в государственном строительстве, и поэтому спор о путях оптимизации национальных систем управления регионами и наилучшей системе такого управления пока далек от завершения. Американские ученые традиционно более оптимистично оценивают нынешнее состояние и перспективы федерализма в США, не предвидя сколько-нибудь значительных реформ в этой сфере[52]. В то же время их европейские коллеги не столь оптимистичны. Так, голландский политолог А. Моммен полагает, что традиционные формы федерализма переживают на Западе кризис[53], а его французский коллега Ж.-Л. Шабо убежден в том, что вектор эволюции федеративных систем исторически направлен на расширение центральной власти[54].

С точки зрения Б.-И. Хоффа, основным результатом процесса становления современной модели германского федерализма с 1949 г. стал переход от «сепаратистского федерализма» к «кооперативному союзному федеративному государству». В то же время процессы межрегиональной кооперации в рамках формируемого общего пространства Европейского Союза («Европы регионов») ставят вопросы о возмещении ФРГ компетенций, перешедших в сферу «внутренней политики ЕС»; границах внешней политики ФРГ и внутренней политики ЕС; гарантиях сохранения суверенитета немецкого федеративного государства[55]. В то же время, характеризуя существующие в рамках современной немецкой федеративной системы тенденции и альтернативы, Б.-И. Хофф называет унитаризацию как

---

[52] *.: Anton Th. (ed.) American federalism & policy. How the system works. N. Y., 1989. P. 4—10.*

[53] *Mommen A. Federalism at bay? An essay on the historical roots of the federal state // Paper presented for delivery at seminar «Regional studies on the eve of XXI century». Nizhny Novgorod, 1994. June, 21—23.*

[54] *Шабо Ж.-Л. Государственная власть: конституционные пределы и порядок осуществления // Полис. 1993. № 3. С. 158—165.*

[55] *Hoff B.-I. Iaenderneugliederung. Ein Modelle fuer Ostdeutschland. Oplanden: Leske+Budrich, 2002. S. 205.*

ключевое направление развития конституционного законодательства ФРГ, регулирующего отношения федерации и земель; последовательную реализацию принципов «федеративного союзного государства»; кооперацию как альтернативу процесса переустройства земель[56].

В свою очередь даже в рамках устоявшейся модели «многоуровневого федерализма» в Швейцарии отношения между тремя уровнями управления (федерацией, кантонами и коммунами) сегодня более сложны и противоречивы, чем в прошлом. «Кооперативный федерализм» становится все более нетранспарентным, возникает потребность в новых формах управленческой координации. Попытки в 70-х гг. XX вв. ликвидировать коммунальный уровень власти провалились. Соответствующие предложения включали в себя конституционную реформу с перераспределением прав и обязанностей в пользу двух верхних уровней управления. Это не принесло ожидаемого эффекта[57].

Осмысливая характер современных трансформаций, Л. Рэмхельд считает, что выход из современного кризиса предоставляет так называемый «интегральный федерализм». Он предусматривает распространение федералистских принципов на все уровни управленческой иерархии (от коммун до общеевропейских органов) и ориентирован на активное участие граждан в процессе управления[58], что в рамках нашей концепции означает дальнейшее распространение принципов децентрализации на все уровни государственного и местного управления.

Показательно, что в течение двух последних десятилетий многие страны, входящие в состав Евросоюза, реализовали целый спектр децентралистских реформ, нацеленных на расширение полномочий регионов и региональных органов власти, что, в частности, включало в себя расширение сферы их компетенции (Франция, Португалия, Испания[59], Италия[60]), упразднение контроля априори (Франция и Греция), усиление автономии в сфере налогообложения (Испания и Италия),

---

[56] *Там же. S. 15—16, 17, 150—151.*
[57] *Gabriel J.-M. Das politische System der Schweiz. Bern und Stuttgart: Haupt, 1990. S. 95—99.*
[58] *Roemheld L. Integral federalism. Frankfurt am Main, 1990.*
[59] *Данилевич И.В. Автономизация Испании // Полис. 1995. № 5. С. 128—129.*
[60] *Gobetti D. La Lega: Regularities and Innovation in Italian Politics // Politics&Society. 1996. Vol. 24. № 1. P. 66.*

уменьшение объема связанных финансовых трансфертов с увеличением объема несвязанных (Нидерланды), создание новых разновидностей местных коллективов[61].

Особого внимания заслуживает федеративная реформа в Бельгии, которая после 1993 г. стала федеративным государством, поделенным на три территориальных (Фландрия, Валлония, Брюссель) и три этнолингвистических региона-субъекта (нидерландоязычный, франкоязычный и германоязычный)[62]. Подобное многообразие существующих и переходных форм федеративного устройства государства требует нахождения комплексной методологии изучения федеративного феномена, обобщающего существующие методы его исследования.

2.2. Реформа федеративных отношений и экономического федерализма в России

Задача укрепления федеративного строя была принципиально поставлена новым политическим руководством страны. Первыми серьезными шагами на данном пути стали создание в мае 2000 г. семи федеральных округов и начало работ по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным. Вслед за этим, В. В. Путин указал на важность развития института федерального вмешательства, что нашло реализацию в закреплении за Президентом права роспуска законодательных органов и отрешения от должности глав субъектов Федерации, выведении глав ветвей власти из Совета Федерации. С этого времени для губернаторов актуальным стало не столько противостояние с центром, сколько с полпредами в округах. В то же время, обладая в основном полномочиями, а не финансами, полпреды стали скорее комиссарами, не создав угрозы сепаратизма на уровне округов[63].

---

[61] *Richard P. Les citoyens au coeur de la decentralisation. P.: Editions de Taube, 2003. P. 141.*
[62] *Mabille X. Histoire politique de la Belgique. Facteurs et acteurs de changement. Bruxelles: GRISP, 1997. P. 404—444.*
[63] *http://www.dissercat.com/content/istoricheskii-opyt-reformy-gosudarstvennogo-upravleniya-rossiiskoi-federatsii-1993-2004-gg*

Активное продолжение централизаторской политики нашло отражение в курсе на укрупнение субъектов Федерации. Начало в 2003 г. было положено объединением Пермской области и Коми-Пермяцкого округа. Вслед за этим началась работа по укрупнению Красноярского края, Тюменской области[64].

Планомерное усиление полномочий федерального центра продолжалось и в дальнейшем. В частности, особо отметим закон 2003 г., среди прочего, вводивший институт временной финансовой администрации. Большое значение имело ограничение влияния регионалов на формирование и текущее регулирование работы местных подразделений федеральных ведомств. Органы суда, прокуратуры, внутренних дел, налоговые, таможенные, финансовые и др. в основном стали регулироваться из центра. Логическим завершением данного курса стала отмена выборов губернаторов. Предложение такого порядка ряд губернаторов внесли еще в 2000 г. Однако лишь после победы на выборах 2004 г. В. В. Путин подписал соответствующий закон[65].

Современная реформа федеративных отношений проводится в четыре этапа[66]:

1. период 2002—2003 связан с деятельностью Комиссии по разграничению полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления;
2. в 2003—2004 годах была создана законодательная база для преобразований в сфере федеративных отношений и местного самоуправления;
3. с 1 января 2005 года начала действовать новая система разграничения полномочий между Российской Федерации и ее субъектами обеспеченная усовершенствованной структурой межбюджетных отношений;
4. с 1 января 2006 года началась реформа местного самоуправления и совершенствование системы федеративных отношений, обусловленное новым

---

[64] *Там же*

[65] *http://www.dissercat.com/content/istoricheskii-opyt-reformy-gosudarstvennogo-upravleniya-rossiiskoi-federatsii-1993-2004-gg*

[66] *http://www.dissercat.com/content/konstitutsionno-pravovye-printsipy-ustanovleniya-kompetentsii-subektov-federatsii-v-ramkakh-*

порядком наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации.

Если целями реформы федеративных отношений на первых двух этапах были ликвидация так называемых «не финансируемых федеральных мандатов» и разграничение полномочий между органами власти всех уровней, то основным содержанием современного этапа реформ становится совершенствование разграничения полномочий, ориентированное на сотрудничество органов публичной власти в обеспечении эффективной реализации не только государственных функций, но и вопросов местного значения[67].

Одним из основных направлений федеральной реформы стало укрупнение регионов в основном за счёт присоединения по итогам референдумов экономически несостоятельных автономных округов к областям и краям. В начале 2005 года законодательно закреплен процесс объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа в Пермский край. Успешно для сторонников укрупнения завершились референдумы по объединению Таймырского автономного округа, Эвенкийского автономного округа и Красноярского края, Корякского автономного округа и Камчатской области, а также Усть-Ордынского Бурятского автономного округа и Иркутской области.

Реформирование территориально-государственного устройства России, приведение местных законов и нормативных актов в соответствие с общефедеральными имеет существенный экономический аспект. Дело в том, что тем самым обеспечивается единое нормативное пространство на всей территории РФ, что, в свою очередь, является неотъемлемым элементом формирования единого общероссийского рынка. В этом смысле региональная реформа способствовала тенденциям экономического роста, наметившимся в экономике в 2000 года.

Результатом реформы 2000 г. стало создание в России федеральных округов, которое помогло добиться усиления роли центра и восстановления единого правового пространства[68].

---

[67] *http://www.dissercat.com/content/konstitutsionno-pravovye-printsipy-ustanovleniya-kompetentsii-subektov-federatsii-v-ramkakh-*
[68] *http://www.lko.ru/UserFiles/File/Gorshkov(5).doc*

Многие ученые, эксперты, проводя анализы демографических тенденций и складывающейся новой структуры экономики России, констатируют факт роста экономики на 1,5-2%. Что позволит вывести за эти рамки экономику, пока сказать сложно, возможно это станут цены на нефть. Однако изменения в экономической системе имеются, и это становится возможным благодаря реформированию экономической системы России и модернизации российского федерализма. Прогнозы на 2018 год в целом можно сказать оправдались полностью.

Диреторс региональной программы Независимого института Н. Зубаревич высказала мнение, о том «главный тренд 2018 года: отношение центра и регионов, уход все дальше от федерализма».

Однако, Президент РФ В.В. Путин, в своем Послании Федеральному собранию наоборот говорил о сближении и единении федерального центра и субъектов, хотя последние наделены дополнительными полномочиями в экономической сфере.

Сегодня самое активное развитие имеет бюджетный федерализм и межбюджетные отношения.

Российский федерализм стал объектом серьезной критики практиков и экспертов. Критикуется не выбор федеральной модели, ее неверная интерпретация[69].

Но институты федерализма выжили. Изменения начались сразу после ухода с поста Б.Н. Ельцина, так как его федерализм развивался в условиях нарастающего давления регионов на центр. И достаточно слабый центр с непопулярным президентом не мог сопротивляться такому давлению. При президентстве В.В. Путина, ситуация стала меняться коренным образом. Федеральный центр очень резко усилил свои позиции, и вот именно тогда и появилась возможность проведения реформы. Реформа привела бы к такой схеме «сильный центр – сильные регионы». Но на тот момент В.В. Путин пошел другим путем, он стал разрушать федерализм 90-х. Основная задача тогда была не реформировать федерализм, а

[69] *Busygina, Irina. (1997). Governors in the federated system of Russia. Osteuropa, 47(6), pp. 544-556; Stoner-Weiss, Kathryn. (1999). "Central Weakness and Provincial Autonomy: Observations on the Devolution Process in Russia," Post-Soviet Affairs, 15(1): 87-106; Tolz, Vera and Irina Busygina. (1997). Regional Governors and the Kremlin. Communist and Post-Communist Studies, 30(4), pp. 401-426.*

удаление из правящей коалиции региональных элит, резко снизив их политическую активность.

Укрепление позиций в значительной степени зависит от того, как распределена политическая власть. Поэтому и стало необходимыми усилить контроль за конкурентными факторами[70]. Задача нейтрализации альтернативных локусов власти, исключения их из правящей коалиции была идеологически обоснована, который еще до выборов 2000 года заявил о том, что «супер-централизация заложена в генетическом коде России, ее традициях и ментальности населения»[71].

На тот момент это были верные, хотя и жесткие решения.

И вот новый виток. Сейчас действовать надо по другому. Руководству страны удалось закрепить и укрепить свои позиции. Началась реформа федеральных отношений, по инициативе и под руководством Президента В.В. Путина. Реформа многосоставная и включающая несколько измерений.

Основными элементами реформы являются :

- введение поста полномочного представителя Президента;
- введение института федерального вмешательства в регионах;
- реформа Совета Федерации;
- приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным.

Первым шагом реформирования федеральных отношений в Российской Федерации стал Указ Президента от13 мая 2000 года о создании федеральных округов. Данная идея была оформлена еще в 1994 году, но не была воплощена в жизнь. Введение полномочного представителя Президента, изначально задумывалась как равная губернатору по статусу, но уже в 1995 году удалось выяснить, что в большинстве регионов представитель был подавлен авторитетом губернаторов. Были и другие проблемы. Федеральные службы в регионах были слабо координированы между собой и полностью находились под влиянием исполнительной власти региона. Указ стал попыткой открепить местные

---

[70] *Kryshtanovskaya Ol'ga, "Authoritarian Modernization of Russia in the 2000s." In What Does Russia Think, edited by Ivan Krastev, Mark Leonard and Andrew Wilson (European Council on Foreign Relations, 2009): 27.*

[71] *Цит. по Brown, Archie, "Vladimir Putin and the Reaffirmation of Central State Power", Post-Soviet Affairs 17 (2001): 51*

федеральные ведомства от региональной исполнительной власти. И тем самым резко увеличить ощущения присутствия Президента в регионах. Что и было осуществлено.

Следующим действием стало ввод Института федерального вмешательства в регионах. Данный институт был создан на основании Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»». Закон был принят Государственной думой 19 июля 2000 года. Данный закон предусматривает ответственность органов государственной власти субъектов федерации за нарушение Конституции РФ и федерального законодательства; возможность роспуска регионального законодательного органа Президентом РФ (при условии одобрения со стороны Государственной думы); отрешение от должности главы исполнительной власти субъекта РФ указом Президента в случае издания главой исполнительной власти нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ и федеральному законодательству; временное устранение Президентом РФ главы региональной исполнительной власти от должности в случае мотивированного представления Генерального прокурора.

Принимается федеральный закон и согласно ему в Совет Федерации входит два представителя от каждого субъекта федерации. По одному от законодательного и исполнительного органов государственной власти субъекта РФ.

Следующим шагом стала гармонизация законодательства. Вопросы противоречий и проблемы связанные с ними не новы. Данные противоречия стали считать одной из характеристик российского федерализма. Масштабы действительно грандиозны. Проявление политической воли Президента было уместным и оправданным.

Второй волной , во второй срок президентства В.В. Путина продолжилась реформа федерализма государства. Были расширены меры федерального вмешательства. 13 сентября 2004 года в рамках борьбы с терроризмом Президент обозначил новые подходы к государственному управлению. На заседании

правительства в тот день была провозглашена необходимость перехода к избирательной системе. А конкретно к избранию глав исполнительной власти субъектов РФ, законодательными собраниями регионов по представлению Президента РФ. Это можно сравнить с мягким назначением губернаторов . Как уже было отмечено в первой главе данной работы, у Российской Федерации нет аналогов в мире по числу регионов (субъектов федерации). Административно-территориальное деление России не являлось стабильным и реформировалось неоднократно. Трансформации системы административно-территориального деления в федерациях, изменение в сторону увеличения или уменьшения числа субъектов для более стабильной деятельности федеральных политических сил, так показывает мировой опыт. Подобные трансформации меняют институциональное равновесие политической системы. Снижают степень ее стабильности. Так что с большой долей вероятности можно предположить, что стабильные федерации будут избегать пересмотра структуры. Если же трансформация все же произошла, то, скорее всего это произошло из-за особых обстоятельств, либо незрелостью федеративных отношений.

Начало процессов объединения можно отнести к концу 2003 года. С тех пор объединительные референдумы были проведены в ряде субъектов РФ. 7 декабря 2003 года за объединение в Пермский край проголосовали жители Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа. Вслед за Прикамьем процесс объединения российских регионов получил развитие в Сибири и на Дальнем Востоке. 17 апреля 2005 года состоялся референдум по объединению Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского округов. 23 октября 2005 года — Камчатской области и Корякского округа, 16 апреля 2006 года — Иркутской области и Усть-Ордынского округа. В марте 2007 года состоялся референдум об объединении Агинского Бурятского автономного округа и Читинской области. В декабре 2007 года одновременно с думскими выборами прошел референдум в Республике Алтай и Алтайском крае, в марте 2008 года одновременно с выборами Президента — Ненецкого округа с Архангельской областью. В апреле 2014 года

состоялся референдум и к Российской Федерации присоединился по его итогам Крым.

Подводя итоги, можно выделить основные проблемы российского федерализма:

1. Экономическое неравноправие субъектов;

2. Политическое неравноправие субъектов;

3. Обострение межнациональных отношений в России.

4. проблема суверенитета республик РФ.

Для того чтобы сохранить целостность государства, отвести угрозу распада, закрепить благосостояние народа необходимо решить ряд проблем.

И как одна из составляющих частей экономического федерализма можно рассмотреть реформу межбюджетных отношений.

Основными целями реформирования межбюджетных отношений в среднесрочной перспективе являются:

экономическая эффективность - создание долгосрочных институциональных стимулов для региональных и местных органов власти и управления проводить структурные реформы, поддерживать конкурентную среду, благоприятный инвестиционный и предпринимательский климат;

бюджетная ответственность - управление общественными финансами при максимально эффективном использовании налоговых и иных ресурсов соответствующих территорий, прозрачность и подотчетность налогово - бюджетной политики;

социальная справедливость - обеспечение равного доступа граждан к основным бюджетным услугам и социальным гарантиям вне зависимости от места их проживания;

политическая консолидация - достижение общественного согласия по вопросам распределения между уровнями бюджетной системы и регионами финансовых ресурсов, создание условий для эффективного выполнения региональными и местными властями своих полномочий в рамках гражданского общества.

Для достижения этих целей должны быть созданы правовые и финансово - экономические механизмы, повышающие ответственность региональных и местных властей за результаты проводимой ими политики, в том числе обеспечивающие единое экономическое пространство, формирование условий равной конкуренции между регионами.

Для реализации этой стратегии необходимо решить следующие первоочередные задачи в рамках Программы развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года:

законодательно закрепить четкое и стабильное разграничение расходных полномочий по всем их составляющим между уровнями бюджетной системы;

ликвидировать нефинансируемые федеральные и региональные "мандаты";

повысить роль собственных доходов в формировании региональных и местных бюджетов за счет закрепленных за каждым уровнем бюджетной системы на долгосрочной основе в Налоговом и Бюджетном кодексах доходных источников и налоговых полномочий, прежде всего за счет закрепления за региональными и местными бюджетами прямых налогов с немобильной и равномерно размещенной налогооблагаемой базой. За каждым уровнем бюджетной системы должны быть законодательно закреплены доходные источники, соответствующие возложенным на них функциям и достаточные для финансирования этих функций;

перейти к стабильной, объективной и прозрачной методологии выравнивания бюджетной обеспеченности, позволяющей субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям самостоятельно рассчитывать на среднесрочную перспективу объем финансовой помощи из вышестоящих бюджетов и создающей стимулы к проведению ответственной бюджетной политики на региональном и местном уровнях;

упорядочить правовые основы межбюджетных отношений на уровне местного самоуправления в части разграничения расходных и налоговых полномочий местных бюджетов различного уровня и в сфере бюджетного выравнивания;

создать механизм федерального регулирования управления региональными и местными финансами, основанный на обязательных, рекомендуемых и дополнительных стандартах;

законодательно установить формализованные критерии и процедуры осуществления более жесткого контроля за бюджетным процессом и временного ограничения налогово - бюджетных полномочий региональных и местных властей;

завершить переход региональных и местных бюджетов на казначейское исполнение на основе единых федеральных стандартов.

2.3. Перспективы совершенствования федеративных отношений

Перспективы совершенствования федеративных отношений в Российской Федерации являются актуальной проблемой. В конце XX в. начале XXI в., многие исследователи ищут ответы на вопросы освоения политико-правового поля и новых вызовов времени, а также совершенствования федеративных отношений в Российской Федерации. В нашем федеративном многонациональном государстве продолжают «конкурировать» демократические тенденции федерализации и тенденции унитаризации. Все это свидетельствует о сложности и незавершенности процесса становления федеративной Российской государственности. Федерализм для России продолжает оставаться в первую очередь экономического развития в определенной мере ориентиром общественно-политического. В экономическом направлении сделано много важных шагов. В работах исследователей отмечается, что в начале XXI века для Российской Федерации федерализм выступает естественным средством обеспечения социальной и экономической стабильности общества, важнейшим компонентом саморазвития государства. Задача укрепления российского федерализма ставится на высшем государственном уровне. Президент Российской Федерации В.В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации подчеркивает, что «по-настоящему сильное государство –

это еще и прочная федерация». Становится понятным, что совершенствование этих отношений все же будет способствовать решению многих проблем в российского общества.

Проблема развития качественно новых федеративных отношений в современной Российской Федерации давно поставлена на повестку дня развития нашего государства. Современный этап становления федерализма выявил основные тенденции этого сложного процесса. Опыт федерализации, происходящей в нашей стране с 1991 года, в частности, процессы, происходящие в республиках государства Северного Кавказа, Республике Северная Осетия - Алания, нуждаются в научном изучении, анализе и интерпретации. Российские республики - активные участники общероссийского социально-политического процесса. В первую очередь в той его части, которая связана с отработкой принципов и механизмов функционирования демократической Федерации.

Социально-политическая концепция современного российского федерализма в целом доказала свою жизнеспособность, но при этом нуждается в совершенствовании. Абсолютное большинство ученых едино в том, что воплощение принципов федерализма представляет собой надежный способ сохранения и упрочения Российской Федерации. Опыт формирования качественно новых федеративных отношений в Российской Федерации убеждает в том, что всесторонняя интеграция – это объективно необходимый для любой Федерации процесс. Следует совершенствовать федеративное устройство России законодательными мерами, с учетом необходимых и законных потребностей всех субъектов Федерации. Для этого необходимо исследование правовых основ российского федерализма, а также существующих в современном мире практик распределения полномочий, бюджетных средств и других ресурсов между федеральным центром и субъектами федерации.

Федерализм, как демократический принцип государственного обустройства социума и средство обеспечения стабильности и согласия в отношениях между федеральным Центром и регионами, сегодня стоит в повестке дня укрепления российской государственности. Не вызывает сомнений необходимость

формирования такого типа федерализма, который предполагает организацию отношений между федеральным Центром и регионами на основе партнерства, разграничения предметов ведения и полномочий. Федеральный Центр и регионы должны обладать теми правами и обязанностями, которые адекватны их историческому и политическому предназначению, а также задачам укрепления мощи и территориальной целостностной Российской Федерации. Особо следует отметить, что указанная цель не может достигаться любыми средствами (через губернизацию республик или республиканизацию краев и областей). Федерализм представляет собой концепцию территориального распределения политической власти, на основе которой институализируется федеративное государство. Важнейшим признаком федеративного государства является определенная степень автономии и независимости его субъектов, не выходящая за рамки, определенные конституционным устройством. В России исторически складываются предпосылки для формирования федерации: полиэтнический характер государства; существование в прошлом многообразных форм взаимодействия центра и регионов, имевших преимущественно интеграционный характер; протяженность территории и разнообразие территориальных условий, жизненных укладов. При строительстве федеративного государства, исходя из политических целей и исторической обусловленности, необходимо сочетание территориального и национально-территориального подходов. Федерализм является одной из фундаментальных основ формирования современной российской государственности. В современной российской модели федерализма взаимодействуют друг с другом централизованное и децентрализованное, дуалистическое и кооперативное начала, что позволяет представить ее как развивающуюся. Одной из важнейших в развитии федеративных отношений является проблема государственного суверенитета, его распределения между субъектами и федерацией, как целостным образованием. Субъекты РФ должны обладать определенным уровнем суверенитета для осуществления конституционно закрепленных за ними полномочий. Разграничение компетенций федерации и субъектов проведено в Конституции РФ не в полном объеме – закреплены функции федерального Центра, но не прописаны предметы

собственного ведения субъектов. Несмотря на неоднозначность результатов практики заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральным Центром и субъектами, а также двусторонних договоров между субъектами, она заслуживает внимания как способ правового регулирования данных отношений. Федеративные отношения находят свое воплощение не только в политической, но и в экономической практике. Бюджетный федерализм в постсоветской России зачастую складывался под влиянием субъективных, конъюнктурных факторов, но, несмотря на это, стал важным механизмом социально-экономического развития дотационных и депрессивных регионов, что, в частности, нашло свое проявление в ряде северокавказских субъектов РФ. Развитие принципов и норм федерализма стало важным средством регулирования межэтнических отношений на Северном Кавказе. Соблюдение этих принципов является одной из основ государственной безопасности, предотвращения этнополитических конфликтов в условиях роста национального самосознания. Совершенствование федеративных отношений – необходимая предпосылка разрешения ряда исторически сложившихся противоречий северокавказского региона, проблем реабилитации народов, пострадавших от репрессий в период сталинизма. Сохранение национально- территориального принципа в федеративном устройстве региона необходимо сочетать с созданием гарантий соблюдения прав и свобод человека вне зависимости от его национальной принадлежности и места проживания.

Федерализм рассматривается в первую очередь не как совокупность структур и норм, а как процесс, призванный заглушать конфликты центра и мест, устанавливать их взаимодействие, обеспечить наиболее целесообразные в данных условиях методы управления. Федерализм – это, прежде всего, принцип политико-территориальной организации государства. В основном он выступает как принцип государственности, под которым подразумевается целый комплекс различных постулатов. Федерализм представляет собой фундаментальную идею построения многонационального государства в соответствии с определенными принципами. Само понятие федерализма носит собирательный характер и охватывает не только

характеристику федерации, но и теоретическую основу построения федерации. Это способствует превращению федерализма в основу государственного строя, внутренняя структура концепции которой охватывает политическое сознание (философия федерализма), макрополитическую структуру федерализма (на уровне федерации), микроструктуру (на уровне субъектов федерации) и сами федеративные отношения. Таким образом, можно заключить, что в России фактически национальный фактор и принцип федерализма тесно связаны и равномерно взаимодействуют друг с другом.

Несмотря на положительные в последние годы изменения в системе федеральных отношений , в частности межбюджетных, и в целом организации межбюджетного процесса в субъектах РФ сохраняются диспропорции бюджетов субъектов РФ.

Существующая система разграничения расходных обязательств между уровнями власти не всегда обеспечивает эффективного предоставления бюджетных услуг[72].

Ответственность органов публичной власти субъектов РФ за обеспечение эффективного расходования средств и создание базы для расширения собственного доходного потенциала снижается. В некоторых субъектах РФ управление бюджетных процессом до сих пор остается на низком уровне. Плохо внедряются принципы бюджетирования, ориентированного на результат. А также отсутствует система оценки эффективности бюджетных расходов. Для увеличения собственных доходных баз не региональном уровне практически отсутствуют стимулы. Незначительные элементы налоговой базы, относят напрямую к источникам доходов. Передача на региональный уровень дополнительного норматива по налогу на прибыль не меняет картину. Возможность влиять органов государственной власти субъектов РФ на данный вопрос практически отсутствует[73].

---

[72] Балтина А.М. Межбюджетные отношения в регионе: модели организации. С-Пб.: Юрайт, - 2015. С. 56

[73] Асанова А.В. Межбюджетные трансферты и необходимость совершенствования государственного финансового контроля. – М.: Дашков и К, 2016. С. 63

Целью реформирования системы межбюджетных отношений РФ может стать повышение качества бюджетного процесса, а также финансового менеджмента. И за счет учета результативности работы органов публичной власти в принятии экономических решений.

Чтобы ликвидировать проблемы межбюджетных отношений, как одного из направлений экономического федерализма РФ, необходимо:

- выполнить анализ финансового обеспечения публичных обязательств;

- осуществление экономного и рационального использования бюджетных средств;

- обеспечить реструктуризацию экономических связей и бюджетных сетей;

- предоставление финансовой помощи;

- разработка стимулов для повышения качества управления экономической системой и бюджетным процессом;

- выделение субсидий субъектам РФ;

- расширение региональных и муниципальных полномочий;

- увеличение собственной доходной части.

Необходимо повысить ответственность органов публичной власти за выполнение возложенных на них функций[74].

Сегодня, в период нестабильной экономической ситуации, очень важно проводить мониторинг финансового состояния субъектов РФ. Органы власти должны выполнять оптимизацию расходов, сделать все возможное для увеличения доходов и принять меры по сокращению дефицита.

---

[74] *Комарова П.А. Бюджетная система РФ. – М.: Дашков и К, 2014. С. 338*

Оценка эффективности межбюджетных отношений основа на системе сбалансированных показателей. Деятельность органов исполнительной власти субъекта РФ можно описать набором критериев, для любой стратегической сферы.

Необходимо также предусмотреть возможность осуществления перекрестной проверки эффективности межбюджетных отношений в субъектах РФ. Оценить правильность одного направления или критерия по другим направлениям оценки и критериям эффективности[75].

Бюджетный федерализм как форма организации межбюджетных отношений представлена в данном параграфе.

Ряд ученых отождествляет понятия «межбюджетные отношения» и «бюджетный федерализм», полагая, что в федеративном государстве их содержательный смысл автоматически одинаков. В качестве обоснования такой позиций приводится факт наличия субфедерального уровня государственной власти, что предполагает его более значительную самостоятельность (по сравнению с муниципальным уровнем) в области регулирования бюджетных правоотношений. Так, Другова Ю.В. под бюджетным федерализмом понимает «систему бюджетных отношений между федерацией и ее субъектами, которая позволяет в условиях равноправия субъектов РФ органично сочетать интересы федерации с интересами ее членов». Романовский М.В. определяет бюджетный федерализм как «отношения между федеральной властью и властями национально-государственных и административно-территориальных подразделений по поводу оптимального, научно-обоснованного распределения доходов бюджета каждого уровня и расходов, финансируемых из них». Самохвалов А. отмечает, что «федеративное устройство государства предполагает наличие взаимоотношений между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Федерации, построенных на принципах федерализма.

[75] *Годин А.М., Подпорина И.А. Бюджетная система Российской Федерации. –М.: Дашков и Ко, 2015. С.252*

Игудин А.Г., давал характеристику предмета межбюджетных отношений целью их организации. Он определяет бюджетный федерализм как «отношения в государстве с федеративным устройством между центральными органами власти и органами власти субъектов Федерации по поводу полномочий и функций, разграниченных между ними, исходя из задачи сочетания принципов централизма и децентрализма в той мере, в какой они в наибольшей степени обеспечивают единство общественных интересов и интересов населения, проживающего на территории субъектов Федерации и входящих в них административно-территориальных образований». В последующих своих публикациях Игудин А.Г. приводит более полное определение данного понятия: «Бюджетный федерализм -это отношения на основе принципов централизма и децентрализма между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации по поводу формирования и реализации бюджетной политики государства, разграничения бюджетно-налоговых полномочий, расходов и доходов, распределения и перераспределения последних между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов федерации при высокой степени самостоятельности территориальных бюджетов, исходя из необходимости единства общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на территориях субъектов федерации и входящих в них муниципальных образований». Последнее определение бюджетного федерализма вносит существенное уточнение как в предмет отношений между органами власти, так и в механизм обеспечения единства общегосударственных интересов и интересов населения, делая акцент в государственной политике на ее бюджетно-налоговый аспект.

Вышеприведенные трактовки бюджетного федерализма по существу повторяют формулировку, имевшую место в статье «Основы бюджетной системы Российской Федерации» проекта Бюджетного кодекса РФ и определявшую, что в основе бюджетной системы лежит федеративное устройство государства, которое реализуется через бюджетный федерализм. Бюджетный федерализм трактовался как отношения между органами государственной власти Российской Федерации по поводу разграничения бюджетных полномочий, расходов и доходов, распределения

и. перераспределения последних. между федеральным. бюджетом и. консолидированными бюджетами. субъектов РФ, исходя из. необходимости обеспечения. единства общегосударственных. интересов и. интересов населения, проживающего на. территориях субъектов. РФ и. входящих в. них муниципальных. образований.

Однако. определение бюджетного. федерализма до. стадии действующей. нормы права. не дошло.. В Бюджетном. кодексе РФ, принятом в. июле 1998 г., статьи, касающиеся. бюджетного федерализма, были изъяты; в нем. рассматривается только. система межбюджетных. отношений.

Ряд. авторов, определяя. бюджетный федерализм, включает в. его содержание. взаимодействие между. всеми тремя. субъектами межбюджетных. отношений, что. принципиально верно, т.к.. соответствует составу. бюджетной системы. федеративного государства.. Птицын В..И. характеризует. бюджетный федерализм. как «отношения. между федеральными. органами государственной. власти и. органами государственной. власти субъектов. Федерации, а. также с. органами местного. самоуправления, возникающие. в ходе. бюджетного процесса, основанные на. разграничении бюджетных. прав и. полномочий в. области формирования. и расходования. бюджетных средств, исходя из. принципа сочетания. интересов на. всех уровнях. бюджетной системы». Аналогична позиция. Подпориной И.В., которая. считает, что. бюджетный федерализм. - это «форма. бюджетного устройства. в федеративном. государстве, которая. предполагает реальное. участие всех. звеньев бюджетной. системы в. едином бюджетном. процессе, в. равной степени. ориентированном и. на учет. общегосударственных интересов, и на. реализацию интересов. субъектов Федерации». Лавров А.., Дадашев А..З. и. Черник Д.Г. понимают. бюджетный федерализм. как «систему. налогово-бюджетных. взаимоотношений органов. власти и. управления различных. уровней на. всех стадиях. бюджетного процесса». Сомоев Р.. предлагает рассматривать. бюджетный федерализм. как «многогранную, многоуровневую совокупность. отношений в. бюджетной сфере. между федерацией, субъектами РФ. и местными. органами самоуправления, которая формируется. в политически. согласованных и. четко юридически. закрепленных

рамках, позволяющих каждому уровню власти и управления в полной мере реализовать возложенные на них Конституцией страны и Федеративным договором полномочия на самостоятельной основе в общегосударственных, общенациональных интересах».

Однако, в содержательном плане нельзя сводить понятие межбюджетных отношений как к бюджетному федерализму, так и к механизму перераспределения бюджетных ресурсов. Межбюджетные отношения имеют место в любой бюджетной системе независимо от того, на каких принципах она организована, и каким образом осуществляются бюджетные взаимоотношения между органами власти разных уровней.

Ряд авторов бюджетный федерализм считают синонимом межбюджетных отношений государства федеративного типа, другие же отождествляют с межбюджетными отношениями любого типа государства (как федеративного, так и унитарного). Так, Богачева О.В. рассматривает бюджетный федерализм как «экономическое понятие, не связанное с государственным политическим устройством и характеризующее многоуровневость бюджетной системы. Автономное функционирование бюджетов отдельных уровней власти и их (бюджетов) взаимоотношения, основанные на четко сформулированных нормах, и называются бюджетным федерализмом».

Действительно, понятие «бюджетный федерализм» первоначально появилось в зарубежной экономической литературе и употреблялось для характеристики бюджетных систем и федеративных, и унитарных государств, отличавшихся высоким уровнем децентрализации государственной власти. Взаимодействие государственной и местной власти в унитарных государствах не следует представлять упрощенно как взаимодействие в рамках двухуровневой структуры, в которой органы местного самоуправления напрямую сообщаются с органами центральной власти. Такая ситуация тем более невозможна в крупных странах, в которых число муниципальных образований исчисляется тысячами и десятками тысяч. Эффективная организация власти, как любой сложной системы, требует

структурирования, разграничения полномочий и установления иерархии между ее уровнями.

Местное самоуправление в унитарных государствах, равно как и в федеративных, построено по иерархичной схеме, учитывающей административно-территориальное деление страны, которое в значительной степени определяет территориальную организацию власти. Местное самоуправление является многоуровневым, каждый из уровней выполняет возложенные на него полномочия. Так, в Великобритании в 70-х годах XX века была проведена реформа, в результате которой вместо трехзвенной стала действовать двухзвенная модель местного самоуправления. Местные органы власти были укрупнены и сформированы в графствах и округах, что привело к улучшению состояния их финансов. В Российской Федерации с 2006 года в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» также должны быть выделены два уровня муниципальных образований. По замечанию А.Барберы, «различие между федеративными и унитарными государствами становится все менее четким. В первых идут процессы централизации, во вторых - децентрализации, и именно «государство регионов» выглядит оптимальным. Если взять результаты регионализации в Испании, то сразу заметно, что рамки автономии, отведенной местным сообществам, значительно шире возможностей, скажем, австрийских «земель», хотя Австрия формально является федеративным государством. В действительности существует широкая гамма вариантов...Крайних вариантов, связанных с максимумом централизации и децентрализации, стараются избегать». Тем не менее, представляется нецелесообразным считать подлинно федеративными межбюджетные отношения, складывающиеся в унитарных государствах, поскольку независимо от степени их децентрализации в них отсутствует субфедеральный уровень государственной власти, дополняющий государственные полномочия федерального центра и в ряде случаев составляющий ему конкуренцию по их выполнению. Поэтому предпочтительнее действие бюджетного федерализма ограничить рамками федеративного государства, важнейшей особенностью

которого. является взаимодействие. относительно самостоятельных. уровней государственной. власти, тогда. как унитарное. государство характеризуется. одним уровнем. государственной власти.. Поэтому для. России необходимым. является не. только создание. принципиально новой. системы межбюджетных. отношений, но. и осознание. того, что. вся система. бюджетных отношений. должна быть. ориентирована на. реализацию совокупности. интересов государства. в целом, его субъектов. и его. граждан. Компромисс. этих интересов. лежит в. плоскости реализации. принципов бюджетного. федерализма.

Переход российского государства к современному. типу федеративного. устройства с. ориентацией на. реализацию принципов. бюджетного федерализма. изменил модель. и содержание. государственного управления. региональным хозяйством. и обеспечил. переход к. экономическим методам. регулирования регионального. развития.

Становление. бюджетного федерализма. в РФ. сопровождался тем, что каждый. регион (субъект. Федерации) становится. экономической подсистемой. с сильной. взаимосвязью своих. основных элементов..

Совершенствование межбюджетных. отношений в. РФ должно. проводиться по. следующим направлениям:

1. упорядочение бюджетного. устройства субъектов. РФ;

2. разграничение. расходных полномочий;

3. разграничение налоговых. полномочий и. доходных источников;

4. совершенствование механизма. финансовой помощи. другим уровням;

5. улучшение управления. общественными финансами. на региональном. и местном. уровнях.

Необходимость. упорядочения бюджетного. устройства субъектов. РФ связано. с существованием. муниципальных образований. различных уровней, размытостью круга. вопросов местного. значения, неупорядоченностью. территориального организации. муниципальных образований.

В сфере. совершенствования разграничения. расходных полномочий. должны быть. решены задачи. более четкого. их разграничения. между уровнями.

бюджетной системы. в соответствии. с теоретическими. принципами, обеспечения. самостоятельности региональных. и местных. органов власти. в управлении. расходами соответствующих. бюджетов и. ликвидации нефинансируемых. федеральных мандатов.

В области. разграничения налоговых. полномочий планируется. существенно повысить. роль собственных. доходов региональных. и местных. бюджетов, уменьшив. роль расщепления. налоговых доходов. между уровнями. бюджетной системы. в российской. модели бюджетного. федерализма.

Совершенствование. механизма предоставления финансовой помощи нижестоящим бюджетам будет направлено на выделение в общем объеме финансовой помощи текущей, инвестиционной, выравнивающей и инвестиционной составляющих. Кроме того, в результате реализации “Программы” финансовая помощь должна выделяться в соответствии с принципами стабильности (предсказуемости финансовой помощи) и прозрачности методик расчета.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключении исследования можно сделать ряд выводов.

Российская Федерация является суверенным, целостным, федеративным государством, состоящая из субъектов. Субъекты РФ: автономная область, республики, края, области, города федерального значения, автономные округа. В Конституции закреплено устройство государства и его состав.

Федеративное устройство России базируется на принципах, закрепленных в Конституции РФ в числе основ конституционного строя. Государственная целостность – это важнейший принцип федеративного устройства России.

Федерация – гибкий изменяющий, развивающийся организм, может меняться состав и объем полномочий субъектов.

Весьма разнообразен субъективный состав Российской Федерации на сегодняшний день. Видовой состав субъектов описан в Ст.5 Конституции, подчеркивая их равноправие во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (ч.4). В России в составе государства шесть видов субъектов, это отличительная особенность России от других федеративных государств. В Конституции четко определен механизм выравнивания статуса субъектов и в то же время устанавливается основа для их неодинакового правового положения. Примеров может являться признание автономных округов равноправным субъектом Федерации и одновременно установление вхождения округов в состав области или края, ч.4 Ст. 66 Конституции РФ (Тюменская область, включая округа).

Можно выделить три варианта разрешения конституционных противоречий в области симметрии государственного устройства, предложенные разными исследователями.

Вариант первый: Преобразование Российской Федерации в унитарное государство, изменив статус субъектов, сделав их административно-территориальными образованиями. Но данный путь абсолютно не приемлем для России.

Вариант второй: Придания нескольким или может быть даже всем субъектам статуса независимых государств с последующим преобразованием Российской Федерации в конфедеративное образование. Предлагаемый некоторыми учеными этот вариант, просто недопустим.

Третий: Создать плоскую федерацию, а в ней равноправные однопорядковые субъекты Федерации, не обладающие государственным статусом. Назвать их можно как угодно, - земля, губерния и т.д. Это будут субъекты государства. Этот вариант позволит и разумно укрепить регионы.

Но все это невозможно без подготовки и проведения конституционной реформы. Скорее всего, Конституция РФ будет пересмотрена, но необходимо создать условия и разработать концепцию дальнейшего развития российского федерализма, определить цели и задачи на перспективу, расставить приоритеты, продумать этапы реформ и т.д.

Федерализм России уникален, он не имеет аналогов на в истории , ни в современном мире. Все попытки, копировать зарубежный опыт не будут иметь положительного результата, т.к. они расходятся с реалиями России и противоречат развитию и интересам регионов государства.

Взаимосвязи всех частей экономической системы реализуются непосредственно через механизм межбюджетных отношений в первую очередь, в их основу закладываются принципы экономического федерализма (бюджетного). Необходимость реформирования экономической системы в современных условиях определяется требованиями экономической деятельности. Множество шагов было сделано в этом направлении, направлении совершенствования экономического устройства Российской Федерации. Они были сделаны как в законодательной, так и в финансовой, кредитной и институциональной сферах.

Важной задаче является точное разграничение полномочий и ответственности среди органов публичной власти. Субфедеральные органы власти должны приобрести независимость экономической политики в рамках представленных полномочий, а закрепление источников доходов призвано сформировать стимулы с целью усиления инвестиционного климата и расширению экономической

составляющей на соответствующей территории. Как уже отмечалось ранее одним из основных нормативно-правовых документов в Российской Федерации является Бюджетный кодекс РФ и федеральные законы. Основным же законом описывающим федерализм России является Конституция РФ. Субъекты как участники системы федерализма могут принимать свои нормативные акты, но они не должны идти в разрез и противоречить законодательству. Выполнив анализ организации экономического федерализма и межбюджетных отношений как одной из его составляющих и их влияние на экономику страны. Можно сделать вывод, что Тюменская область является лидером по собственным доходам среди субъектов федерации по Уральскому округу. Доля поступлений из федерального бюджета , является не значительной позицией в статье доходов Тюменской области.

Федеративные отношения, в частности налогово-бюджетные, между федеральными, региональными и муниципальными органами власти считаются одним из самых важных факторов экономического развития России.

Эффективная система федеративных отношений должна обеспечить регионам и местным властям рычаги повышать качество предоставляемых населению услуг, ответственно управлять финансами и развивать и укреплять экономическое развитие при оптимальном использовании потенциала территории.

Процесс преобразования экономической федеративной системы достаточно сложный и длительный. Процесс запущен, а вот каким будет итог, от этого зависит экономика всей страны.

Органам публичной власти субъектов РФ необходим разработать и осуществлять меры по адаптации доходной части бюджетов субъектов РФ к сложившейся экономической ситуации.

Реализация хорошо продуманного комплекса мер по повышению эффективности экономики федеративных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в РФ поможет обеспечить развитие системы экономического федерализма Российской Федерации на основе разработанных принципов самостоятельности и единства в общих интересах.

Для сохранения целостности страны, недопущение конфликтов на территории государства, отвести угрозу распада Российской Федерации, улучшить благосостояние народа, необходимо решить ряд проблем. Две основных обязательно.

1. Первая проблема связана с суверенитетом республик и право свободного выхода из состава Федерации, так как данная проблема приобрела особую форму, и недооценивать ее нельзя. В соответствии в конституционным правом и международными практиками, федерация не может состоять из суверенных субъектов. Это будет уже не федерация, а конфедерация в чистом виде. Конфедерация носит международно-правовой характер. Это уже не государство, а образованный для достижения определенных целей союз государств. Если федерация имеет суверенитет, то ее субъекты не имеют оного, и наоборот.

Предполагается, что республики не желают отказываться от суверенитета, это далеко идущая политическая перспектива.

2. Вторая проблема. Поскольку у политических и экономических проблем один фундамент, и они слиты воедино, то достаточно актуальным для экономического развития России является отказ от асимметричного устройства Российской Федерации.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Нормативные правовые акты

1.1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.: по сост. на 21 июля 2014 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. - №31. – Ст. 4398.

1.2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ по сост. на от 28 ноября 2018 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1998. - № 31. - Ст. 3823.

1.3. Налоговый кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ по сост. на 27 ноября 2018 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. - № 31. –Ст. 3824.

1.4. О Конституционном Суде Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ по сост. на 29 июля 2018 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994.- №13. - Ст. 1447.

1.5. О правительстве Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ: по сост. на 28 декабря 2016 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. - № 51. - Ст. 5712

1.6. О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ: по сост. на 31 октября 2005 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. - № 52 (ч. 1). - Ст. 4916.

1.7. О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации: федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ: по сост. на 26 июля 2017 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. - №31. – Ст. 4006.

1.8. О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ: по сост. на 30 октября 2017 г. //

Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014 г. - №26 (часть I). – Ст.3378.

1.9. О промышленной политике в Российской Федерации Федеральный закон от 31 декабря 2014 года № 488-ФЗ: по сост. на 3 июня 2016 г. // Российская газета. – 2015. - №1.

1.10. Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2015 г. № 659 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. - №28. –Ст.4229.

1.11. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р: по сост. на 10 февраля 2017 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2088. - №47. – Ст. 5489.

1.12. Об изменении системы исполнительных органов государственной власти Тюменской области и внесении изменений в отдельные постановления Губернатора области: Постановление Губернатора Тюменской области от 07.09.2011 г. № 165 [Электронный ресурс] // Система «Консультант Плюс». URL: http://base.consultant.ru

1.13. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Тюменской области до 2020 года и на перспективу до 2030 года: распоряжение Правительства Тюменской области от 25 мая 2009 г. №652-рп [Электронный ресурс] // Система «Консультант Плюс». URL: http://base.consultant.ru

1.14. О внесении изменений в Постановление от 3 июля 2006 г. №160-П: Постановление Правительства Тюменской области от 18 января 2017 года №23-п // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 20.01.2017.

1.15. О внесении изменений в Постановление от 3 июля 2006 г. №160-П: Постановление Правительства Тюменской области от 30 августа 2017 года №444-п

// Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 01.09.2017.

1.16. О внесении изменений в Закон Тюменской области «Об областном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов». Режим доступа: URL: https://admtyumen.ru/ogv_ru/finance/finance/bugjet/more.htm.htm?id=11425605@cmsArticle (дата обращения: 21.10.2018).

1.17. О межбюджетных отношениях в Тюменской области: Закон Тюменской области от 06 декабря 2005 года №416: по сост. на 25 февраля 2015 г. [Электронный ресурс] URL: http://docs.cntd.ru/documtnt/802045302 (дата обращения 29.11.2018).

2. Научная литература

2.1.Агафонова М.С., Гущина С.В. Методология формирования и стратегия развития системы государственного финансового менеджмента в России.// Современные наукоемкие технологии. - 2013. - № 10−1. - С.133−134.

2.2. Аллаярова К.В., Ахмадиева А.Ф. Роль налогов в формировании государственного бюджета государства // Социально-экономические проблемы развития современной экономики. — 2015. — С. 14−16.

2.3. Бадмаева Д.А. Место и роль бюджета в системе государственных и муниципальных финансов в России // Достижения вузовской науки. — 2016. — № 23. — С. 185−188.

2.4. Банько Н.В., Данилова С.В. Современное состояние бюджетной системы РФ // Инновационные процессы в науке и технике XXI века. — Тюмень. — 2016. — С. 144−149.

2.5. Барановская А.А. Роль государственного бюджета в развитии сельского хозяйства // Сборник научных трудов по материалам международной очно-заочной научно-практической конференции «Проблемы и перспективы развития финансов в условиях глобализации: под общей редакцией Л.В. Вороновой. 2014. С. 175−178.

2.6. Барышников Д.А. К вопросу о межбюджетных отношениях в Российской Федерации // Социально-экономические науки и гуманитарные исследования. — 2014. — № 2. — С. 160−163.

2.7. Белостоцкий А.А. Роль государственного бюджета в социально-экономическом развитии России // Вестник МГИМО Университета. — 2013. — № 3 (30). - С. 191−198.

2.8. Беткараев С.Б. О моделях межбюджетных отношений в федеративных государствах // Финансы и кредит. — 2009. — № 22. — С. 75−79.

2.9. Бурханова И.В. Бюджетная система Российской Федерации: Учеб. — М.: Эксмо, 2013.

2.10. Воробьев Ю. Н. Влияние налоговой системы на формирование инвестиционного потенциала местных бюджетов // Научный вестник: финансы, банки, инвестиции. 2013. № 6. С. 13−20.

2.11. Воробьева Е. И., Щеглова Л. Формирование доходов местного бюджета // Научный вестник: финансы, банки, инвестиции.2014. № 2. С. 6−8.

2.12. Гильванова Д.М. Бюджетный федерализм и межбюджетные отношения в Российской Федерации // Экономика и управление в XXI веке: тенденции развития. — 2014. — № 16. — С. 143−147.

2.13. Гиниятуллина Р.Р. Роль государственного бюджета в развитии страны // NovaInfo.Ru. — 2016. — Т.1. — № 45. — С. 191−195.

2.14. Государственный бюджет: учебник / Омирбаев С.М., Интыкбаева С.Ж., Адамбекова А.А. Парманова Р.С. — Алматы: ТОО РПИК, 2011. — С. 109.

2.15. Гуния В.А. Роль государственного бюджета в социально-экономическом развитии общества // Проблемы экономики. — 2012. — С. 32−34.

2.16. Даниленко Н.И. Государственный казначейский контроль: теоретико-методологический аспект развития // Международный бухгалтерский учет. — 2014. — № 33. — С. 55−62.

2.17. Духанина А., Агафонова М.С. Доходы и расходы государственного бюджета, их роль в экономическом росте производства // Международный студенческий научный вестник. — 2014. — № 1. — С. 11.

2.18. Едронов А.В. Практика планирования налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации // Финансы и кредит. — 2009. — № 48. — С. 55−65.

2.19. Ермаков В.В. Межбюджетные федеративные отношения в международной перспективе // Международные процессы. — 2013. — Т. 11 — № 34. — С. 116−126.

2.20. Ермакова Н.М. Бюджетная политика и модель межбюджетных отношений в Российской Федерации // Налоговая политика и практика. — 2012. — № 1. — С. 3−8.

2.21. Жемухова Л.А., Титова В.В. Роль государственного бюджета в социально-экономическом развитии общества // Экономика и управление: проблемы, тенденции, перспективы развития. — 2016. — С. 26−27.

2.22. Зборовская Е.Б., Волков М.А. О ведомственном финансовом контроле и направлениях его совершенствования // Интернет-журнал Науковедение. — 2015. — Т. 7. — № 3 (28). — С. 28.

2.23. Зиганшина Л.А. О дифференциации расходов бюджетов субъектов Российской Федерации // Финансы и кредит. — 2010. — № 15. — С. 52−60.

2.24. Кожанова А.О. Развитие финансового контроля в Российской Федерации // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. — 2013. — № 4. — С. 167−170.

2.25. Козырева А.С., Захарян А.В. Государственный бюджет РФ и его роль в решении социально-экономических задач // Научные исследования и разработки в эпоху глобализации. — 2016. — С. 120−122.

2.26. Коротина Н.О. Государственный бюджет: понятие и его роль в экономике // Стратегии устойчивого развития национальной и мировой экономики. — 2015. — С. 219−220.

2.27. Костромина А.С. Структура налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации // Аллея науки. — 2016. — № 3. — С. 257−261.

2.28. Кошлина М.Н. Бюджетный контроль субъектов Российской Федерации в системе государственного финансового контроля // Государственный аудит. Право. Экономика. — 2009. — № 2. — С. 70−75.

2.29. Кулакова А.Е., Морозова Н.С. Модели межбюджетных отношений федеральной политики регионального развития // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. — 2015. — № 6. — С. 89−93.

2.30. Мардарь О. В. Разработка механизма распределения государственных средств в рамках финансирования государственных закупок // Научный вестник: финансы, банки, инвестиции. 2013. № 3. С. 62−65.

2.31. Масгрейв Р.А., Масгрейв П.Б. Государственные финансы: теория и практика / пер. с англ. — М.: Бизнес Атлас, 2009. -581 с.

2.32. Морозов М.О., Белостоцкий А.А. Роль налоговых огранов в формировании государственного бюджета // Будущее науки-2016: Сборник научных статей 4-й Международной молодежной научной конференции: в 4-х томах. Ответственный редактор Горохов А.А. — 2016. — С. 263−266.

2.33. Мысляева И.М. Государственные и муниципальные финансы. — М.: ИНФРА — М, 2007. — 360С.

2.34. Назаров В.С., Богачева О.В., Фокина Т.В. Роль законодательных органов власти в рассмотрении и утверждении проекта государственного бюджета // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. — 2014. — № 4 (22). — С. 55−65.

2.35. Николаева Т.П. Бюджетная система Российской Федерации: Учебное пособие. — М.: ЕАОИ, 2015.

2.36. Омирбаев С.М. Государственный бюджет: учебник.- М.: ИНФРА, 2011. — 632С.

2.37. Осипова Г. М., Бекбулат С. О межбюджетных отношениях и децентрализации управления // Вестник Бурятского государственного университета. — 2012. — № 1. — С. 14−16.

2.38. Петренко В.А. Вопросы формирования местных бюджетов и межбюджетные отношения // Вестник Камчатского государственного технического университета. — 2014. — № 29. — С. 105−110.

2.39. Печенская М.А. Исследования функционирования бюджетной системы региона // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. — 2015. — № 5 (41). — С. 147−158.

2.40. Писаренко К.В. Некоторые аспекты совершенствования организации бюджетной системы и межбюджетных отношений между федеральным и региональными бюджетами // Вестник Белгородского университета кооперации, экономики и права. — 2010. — № 3. — С. 146−152.

2.41. Позднякова Е.В. Межбюджетные отношения как механизм влияния государства на местную финансовую систему // Известия Юго-Западного государственного университета. — 2014. — № 2. — С. 106−111.

2.42. Приходченко О.С. Повышение эффективности бюджетных расходов в целях социально-экономического развития территории // Социально-экономические явления и процессы. — 2014. — Т. 9. — № 12. — С. 180−184.

2.43. Роль и значение государственного бюджета в социально-экономическом развитии страны: опыт США и РФ / Мусаева С.А., Мохаева М.З., Соитова Х.З., Вовченко Н.Г. // Новое слово в науке: перспективы развития. — 2016. — № 2 (8). — С. 236−238.

2.44. Саранцев В.Н. Современная модель организации казначейской системы исполнения бюджета // Вестник Саратовского госагроуниверситета им. Н.И. Вавилова. — 2013. — № 12. — С. 96−100.

2.45. Саранцев В.Н. Теоретические аспекты исполнения Федерального бюджета Федеральным казначейством // Аграрный научный журнал. — 2015. — № 9. — С. 84−89.

2.46. Сираева Р.Р., Богданова А.В. Роль государственного бюджета в социально-экономическом развитии страны // Современное государство: проблемы социально-экономического развития: материалы Международной научно-практической конференции. 2013. С. 85−86.

2.47. Тамахина Е.А. Казначейское исполнение расходной части Федерального бюджета // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. — 2008. — № 10 (66). — С. 397−403.

2.48. Тиникашвили Т.Ш. Финансы: Учебное пособие. — Владикавказ. — 2015. — С. 32−37.

2.49. Улаева О.М., Подмазенко А.А. Государственный бюджет и его роль в финансовой системе России // Актуальные вопросы вузовской науки. — 2014. — С. 234−237.

2.50. Федотов Д.Ю. Особенности исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации // Baikal Research Journal. — 2010. — № 4. — С. 14−27.

2.51. Цубрович Я.А., Егорова М.С. Государственный бюджет и его роль в экономике // Молодой ученый. — 2015. — № 10 (90).

— С. 834−837.

2.52. Стародубровская И.В., Глазычев В.Л. Реальный федерализм, местное самоуправление, межбюджетная политика // www.cscp.ru/analytics/10 902/?print

2.53 Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions / Ed. by Michael Burgess and Alain-G. Gagnon. Toronto; Buffalo: University of Toronto Press, 1993.

2.54. Ostrom V.; foreword by Daniel J. Elazar. The Political Theory of a Compound Republic: Designing the American Experiment. 2nd. ed., rev. and enl. Lincoln: University of Nebraska Press, 1987.

2.55. Filippov M., Ordeshook P. C. and Shvetsova O. Designing Federalism: A Theory of Self-Sustainable Federal Institutions. New York: Cambridge University Press, 2004.

2.56. Riker W. H. Federalism: Origin, Operation, Significance. Boston and Toronto: Little, Brown and Company, 1964.

2.57. Riker W. H. Federalism // Handbook of Political Science / Ed. by Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby. Reading, Mass.: Addison— Wesley Pub. Co., 1975. Vol. 5 (Governmental institutions and processes). P. 93-172.