

3. ИНТЕРНЕТ-РЕСУРСЫ

- 3.1. Актуальная правовая информация / Режим доступа: <http://www.lawmix.ru/comm.php?id=220>
3.2. «Детский дом» (Электронная версия журнала) / Режим доступа: <http://www.detskidom.info>
3.3. КонсультантПлюс – надежная правовая поддержка / Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

ПРОБЛЕМА РАЗВИТИЯ ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

**А.П. Казанцева,
студентка ИГиП ТюмГУ
направление «Юриспруденция»
wertupanna@gmail.com
Научный руководитель:**

**Е.Н. Бырдин,
доцент кафедры теории государства и права и
международного права ИГиП ТюмГУ,
кандидат юридических наук, доцент**

Государство – оптимальная форма для конструктивного взаимодействия индивидуумов. В целях успешного управления нашей обширной державой нужно учитывать существующую специфику географических, исторических и этнических факторов. Форма государственного устройства является неотъемлемой частью формы государства, его важнейшей характеристикой. Федерализм — значимый демократический элемент российской государственности, как научная категория, является сложным предметом исследования комплекса научных дисциплин: экономики, политологии, теории государства и права, регионоведения. Подчеркивая значимость проблемы развития федерализма, Глигич-Золотарева М.В. и Добрынин Н.М. обосновывают целесообразность выделения в отрасли конституционного права подотрасли федеративного права, говоря о ее реальном практическом значении в русле систематизации огромного объема нормативно-правовых актов как федерального, так и регионального уровня, в целях устранения пробелов, предотвращения коллизий [1].

Сложность федерализма проявляется в отсутствии единой универсальной модели его построения для федеративных государств: необходим учет государственно-правовых, национальных, экономических аспектов, для внедрения достижений мирового опыта решения проблем и устранения ошибок федеративного строительства. Предлагаем обратиться к международному опыту одной из классических моделей построения федеративных отношений – германской. Опыт Германии более приемлем для России вследствие принадлежности к романо-германской правовой семье, развития федерализма на посттоталитарной почве [2].

Нормативный базис российского федерализма составляет Конституция Российской Федерации, которая закрепляет следующие положения: Российская Федерация — федеративное государство с единой системой государственной власти, суверенитет распространяется на всей территории, как и верховенство Конституции РФ и Федеральных законов; народы равноправны, как и субъекты, не имеющие права сепарации; полномочия разграничены между федерацией субъектами [3]. Сложность строения государства подчеркивается образованием субъектов по национально-территориальному принципу, что объясняет их непостоянный состав, асимметричность федерации [4].

После распада СССР особенное значение приобрела проблема формирования в новом государстве отношений по направлению «центр-субъект». Необходимость рассмотрения данной проблемы подтверждается словами Шарля Монтескье: «Если небольшие республики погибают от внешнего врага, то большие - от внутренней язвы» [5]. Только в своем единстве и взаимодействии, региональный и федеральный уровни власти могут обеспечить эффективное функционирование государства. В 90-х годах 20 в. линии коммуникаций между регионами и центром разрушились, степень автономии повысилась, возникла необходимость регламентации новых общественных отношений [6]. Профессор И.А. Умнова отмечает: «Оптимальность модели разграничения власти по вертикали неразрывно связана с конституционными вопросами эффективности власти и формирования гарантий

демократии, прав и свобод человека, верховенства права», от распределения властных полномочий зависит демократическое будущее России [7].

Существующие проблемы федерализма связаны в большей степени с реализацией его принципов, закрепленных в Основном законе. Так, разграничение предметов ведения закрепляется в Конституции точными формулировками, но в практической деятельности граница может меняться, полномочия расширяться и уменьшаться в зависимости от казуса. Существует сложность в определении совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов, т. к. в данной области их интересы сталкиваются. Власти субъектов Российской Федерации имеют право самостоятельно осуществлять правовое регулирование в рамках предметов совместного ведения в порядке «опережающего» правотворчества, когда необходимый федеральный закон еще не издан [8],[9]. Также, по мнению И. А. Умновой, опасна «региональная суверенизация» - исключение суверенитета России законодательством субъектов.

Глигич-Золотарева М.В. предлагая свою классификацию разграничения предметов ведения, относит Россию к совмещенному способу. Среди недостатков данного варианта названо отсутствие грани между сферами совместного ведения, исключительного ведения субъектов федерации. Пробелы существуют и в конституционном регулировании: не представляется возможность определения субъекта, который несет ответственность за исполнение тех или иных полномочий [10].

Как решается вопрос разграничения полномочий в федеративном государстве за рубежом? Может быть полезен опыт ФРГ или Австрии, в которых конституции наделяют государственными функциями местные субъекты власти во многих сферах жизнедеятельности населения этих стран [11]. В ФРГ существует 4 сферы предметов ведения:

1) исключительно Федерации, так, Основной закон ФРГ закрепляет наиболее важные, общегосударственные вопросы для регламентации центральной властью: институт гражданства, обеспечение единого экономического пространства, некоторые естественные монополии и пр.(ст. 73); «земли обладают законодательными полномочиями, <...> когда они специально уполномочены на это федеральным законом (ст. 71);

2) «В сфере конкурирующей законодательной компетенции земли обладают законодательными полномочиями, <...> когда Федерация не реализует свою законодательную компетенцию путем издания закона» (ч.1., ст. 72, ст. 74). Законодательство Федерации необходимо в вопросах наиболее общих, касающихся единого правового регулирования: гражданское, уголовное право, судоустройство и т. д. (ст. 74);

3) «Рамочное» ведение Федерации вследствие невозможности урегулирования вопроса актами земель, нарушения интересов других субъектов, целостности всей Федерации (ч.2, ст. 72) (государственная и муниципальная служба, регистрация лиц, водоснабжение и др., ст. 75);

4) совместные задачи, касающиеся поддержки как Федерации, так и земель в целях регионального развития [10], [12].

Таким образом, рассмотрев систему разграничения полномочий в Германии, можно говорить о ее сложности (полномочия разграничены не только по вертикали власти, но и по горизонтали), целесообразности четкого разграничения в зависимости от самих общественных отношений. На мой взгляд, заимствование элементов данной системы возможно лишь при общем экономическом росте, когда распределение средств не будет иметь острый характер.

Существуют определенные противоречия: Конституция РФ обеспечивает определяющую позицию федерального законодательства, но в тоже время дает определенную автономию субъектам (п.1, ст. 77), особенно, республикам. Закрепляя положения о налогах и сборах (п.3, ст. 75), Основной закон не указывает на компетентный субъект, тем самым порождая определение большего числа финансовых средств в пользу федерального бюджета. Бесспорно, субъекты равноправны согласно ч.1, ст.5 Конституции РФ, но юридически существует противоречие, т. к. статус может быть изменен по согласованию с центральными органами власти (ч.5, ст. 66), а республика вообще выделяется как государство с собственной конституцией (ч.2, ст.5). Это порождает еще больший

практический разрыв между равноправием субъектов в экономическом аспекте. Международные связи республик намного шире, чем у остальных субъектов, некоторые из них не закрепляют положения о сотрудничестве с зарубежными странами. Деление страны на разные типы субъектов также говорит о неравноправии, к тому же, существуют сложноустроенные субъекты (Тюменская обл., Красноярский край), которые включают другие регионы, самостоятельно взаимодействующие с Центром. По мнению Лагутенко Б. Т., именно количественный и качественный состав субъектов препятствует развитию федерализма в России. Субъектов в настоящее время 85, они различны по экономико-географическому положению, национальной структуре, площади, плотности населения, уровню урбанизации и др. Причем, основываясь на национальной самобытности регионов, не учитывается численность представителей в составе субъекта [13]. В это время в Германии существует всего два типа субъектов: Федеральные и городские земли. На западе общегосударственные проблемы принято решать через регионы, от них исходит инициатива выдвижения альтернатив. Федерация лишь поддерживает региональную власть, если это не противоречит интересам всей страны [6].

Германия также является асимметричной федерацией. Можно рассмотреть ее способ решения проблемы разнообразия территорий субъектов - «легитимация асимметрии». Метод предполагает не просто формальное закрепление основных положений в Конституции государства, а узаконение этих принципов всеми субъектами. В Германии выделяют несколько линий асимметричных отношений: «конституционно-функциональная асимметрия». Согласно Основному закону, земли правомочны создавать свои акты в сфере, не относящейся к ведению Федерации (п.1, ст. 70), что возмещается реализацией государственных установок. Земли разнятся, поэтому итоги деятельности также непропорциональны. Данный аспект способствуют формированию «хозяйственно-функциональной» асимметрии, которая выравнивается законодательным участием земель через Бундесрат, чье мнение значимо при принятии закона. «Конституционно-представительная» асимметрия. Германия придерживается принципа пропорционального представительства в Федеральном собрании в целях практического осуществления индивидуальных избирательных прав. Для достижения сбалансированности создана система передачи полномочий от федерации до органов местного самоуправления, причем устанавливается конституционная ответственность (ст. 37).

Таким образом, в Германии асимметричность скомпенсирована конституционными мерами, что не разобщает Федерацию, усиливая центристские и центробежные тенденции, напротив, работает на благо всего государства [14].

Определенным недостатком в регулировании и закреплении федеративных отношений является отсутствие в нормах Конституции РФ понятия бюджетного федерализма. Россия встала на путь развития рыночной экономики, поэтому его основы и принципы следует закрепить и в системе российского права. Бюджетный федерализм – это «разделение полномочий между центральными органами власти, властями субъектов Федерации и органами местного самоуправления в области финансов, в частности, в бюджетной сфере». Проблема создания системы бюджетного федерализма также влияет на линию отношений «центр-субъекты». Задача состоит в нахождении взаимовыгодного компромисса в отношениях различных уровней государственной власти. В современной России нет четкого механизма распределения средств, местные, региональные бюджеты сохраняют дефицит до 70%. Трансфертное регулирование не позволяет выравнивать доходы на душу населения, т. к. на практике, в процессе перераспределения средств, финансы направляются в субъекты Российской Федерации в зависимости от ловкости местных властей, политической обстановки и т. п. Ульянова А.Н., Бабкина Е.В. полагают, что в России идет по пути германской модели бюджетного федерализма, поэтому важно рассмотреть именно эту модель [11; 15].

Рассмотрим германскую модель бюджетного федерализма. В Основном законе ФРГ четко разграничена компетенция Федерации и земель в вопросах бюджетно-налоговой политики: ст. 105-106 определяет распределение налоговых отчислений в пользу разных уровней власти; п.4, ст. 106 обязывает Федерацию оказывать субсидиарную поддержку отстающим регионам, ст. 109: «Федерация и земли имеют самостоятельное и независимое

друг от друга бюджетное хозяйство», существует принцип сбалансированности бюджета, который достигается путем определения долей Федерации и земель в НДС (доходы=расходы), что соответствует базовым принципам бюджетного федерализма. Опыт квотирования полезен для России в целях пропорционального распределения финансовых средств: определение выгодного соотношения доходов и расходов благодаря равным количественным ограничениям расходной части. Вертикальное бюджетное выравнивание результативно при четкой регламентации полномочий в долгосрочном периоде, что закрепляется в гл. 10 Основного закона ФРГ. В России нет подобной стабильности, каждый год утверждается новая смета доходов и расходов. Опыт Германии показывает, что законодательное оформление гарантированности постоянных налоговых отчислений способствует достижению баланса. В соответствии с законодательством Германии налоговые поступления закреплены за каждым уровнем власти, это их собственный доход: «предоставлено законное право на получение поступлений от определенных налогов или от доли налогов в соответствии с выполняемыми сторонами задачами» (ст. 107). Это способствует существованию местного самоуправления в Германии [12]; [16]; [17]. В плане горизонтального регулирования, способ ФРГ может не подойти для России, поскольку наблюдается глубокая дифференциация регионов, одни являются «донорами», другие «акцепторами» в этом заключается одна из специфических черт российского федерализма.

Таким образом, польза опыта построения бюджетного федерализма Германии может состоять в точечном заимствовании модели вертикального выравнивания, что предполагает законодательное оформление принципов федерализма, создание основополагающих норм, четко разграничивающих компетенцию каждого уровня власти в России.

Использование достижений федеративного строительства Германии имеет большое значение для России. Если правовой опыт будет применен, то только с учетом специфики молодого развивающегося федерализма. Речь идет о заимствовании опыта в плане совершенствования нормативной базы, устранения пробелов, которые в современной России влияют на правовую действительность и экономическую конъюнктуру. Вероятно, следует пойти по пути укрупнения субъектов Федерации, для создания условий качественной реализации конституционных принципов. Они не должны носить декларативный характер, необходимо их воплощение в практической деятельности. Были рассмотрены основные дискуссионные проблемы развития федерализма в России. Своевременные ответы на вызовы существующих проблем будут способствовать созданию более оптимальной формы федеративного государства. Споры о возможности формирования определенной модели сойдутся на создании формы, приемлемой для российской государственности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Глигич-Золотарева М.В., Добрынин Н.М. Федеративное право: pro et contra // Государство и право. 2008. № 11. С. 23-33.
2. Морозова Л.В., Правовое регулирование федеративных отношений в России и Германии: Сравнительно-правовой анализ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.dissercat.com/content/pravovoe-regulirovanie-federativnykh-otnoshenii-v-rossii-i-germanii-sravnitelno-pravovoi-ana#ixzz58mlJVnr> (дата обращения 04.03.2018).
3. Конституция Российской Федерации. М.: Известия, 2014.
4. Алиев З.М., Кондрашев А.А. Генезис российского федерализма и её современные проблемы // Инновационные тенденции развития российской науки. 2016. С. 83-85.
5. Монтескье Ш. Избранные произведения. М., 1955. С. 268.
6. Мамсуров Т.Д. Федерализм в России и за рубежом. Опыт сравнительного анализа [Электронный ресурс]. URL: <http://libmonster.ru/m/articles/view/> (дата обращения: 04.03.2018).
7. Умнова И.А. Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 2.

8. Коломейцева Т.А., Куцури И.А. К вопросу о проблемах федерализма в России // Теоретические и прикладные аспекты современной науки. 2015. № 8-6. С. 59-69.
9. Федеральный закон от 5 февраля 2018 г. № 12-ФЗ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. 2018 г.
10. Глигич-Золотарева М.В. Разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти: зарубежный опыт // Журнал российского права. 2003. № 4 (76). С. 76-84.
11. Соколов Н.Н. Анализ российского варианта федерализма в контексте зарубежного опыта // Вестник Томского государственного университета. История. 2015. № 4 (36). С. 55-58.
12. Основной закон Федеративной Республики Германии [Электронный ресурс] URL: http://www.1000dokumente.de/?c4_gru&object=translation&l=ru (дата обращения 04.03.2018).
13. Лагутенко Б.Т. Как обустроить “асимметричную” Россию? // Независимая газета. 2000 г.
14. Силинов П.М. Федерализм в зарубежных странах (конституционно-правовые и политические технологии) [Электронный ресурс]. URL: <http://cheloveknauka.com/federalizm-v-zarubezhnyh-stranah> (дата обращения 04.03.2018).
15. Ульянова А.Н., Бабкина Е.В. Бюджетный федерализм. Проблемы бюджетного федерализма в России и зарубежных странах // Механизмы управления экономическими системами: методы, модели, технологии сборник статей международной научно-практической конференции. 2017. С. 120-122.
16. Баранова К.К. Реформа федерализма в германии - опыт для России // Актуальные проблемы государственного и муниципального управления. 2008. № 2(30). С. 15-35.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ И НАЦИОНАЛЬНЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ В СОВРЕМЕННЫХ РЕАЛИЯХ

**А.Н. Клюквина,
студентка МГЮА им. О.Е. Кутафина
направление «Юриспруденция»
anklukvina@yandex.ru
Научный руководитель:
О.В. Танимов,
доцент кафедры теории
государства и права
МГЮА им. О.Е. Кутафина,
кандидат юридических наук, доцент**

Государственный суверенитет достаточно широкое понятие, которое охватывает не только сферы внутренней и внешней деятельности государства, но также и многие сферы общественной жизни. Оно включает в себя множество признаков, которые закрепляются в правовых актах как отдельного государства, так и признаются всем мировым сообществом.

Однако стоит заметить, что суверенитет, как один из признаков любого государства, имеет достаточно сложную структуру, что зачастую приводит к проблемам в понимании данного понятия.

В современных условиях международных отношений проблема понимания и реального осуществления государственного суверенитета является наиболее обсуждаемой. Внешнеполитическое положение Российской Федерации на международной арене, отношения между различными государствами в новейшей истории, а также возникающие войны – все это заставляет задуматься о том, существует ли суверенитет в полном объеме или он ограничен какими-то искусственно созданными рамками.

В данной работе будет рассмотрена проблема несоблюдения государственного и национального суверенитета. Также по средствам социологического опроса будет выяснено мнение респондентов в возрасте от 18 до 50 лет по данной проблеме.