

# Перспективы развития российского федерализма

*Ковалева М. Ш.*

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; xxxmargo1992@mail.ru

## РЕФЕРАТ

В статье проводится анализ российского федерализма, определяются проблемы и перспективы развития. Развитие федерализма в России определяет развитие экономической, политической и социальной сфер каждого региона, обеспечивает государственную целостность и безопасность страны.

Цель: изучить особенности российского федерализма и перспективы его развития.

Методы: диалектической логики, сравнительно-правовой, формально-логический.

Результаты: анализ этапов развития российского государства, законодательства и практики реализации Конституции РФ показал, что российский федерализм видоизменялся и развивался, совершенствовались отношения между Федерацией и субъектами, однако до сих пор сохраняются проблемы конституционного регулирования федерализма в России.

Выводы: для развития российского федерализма имеет значение повышение инициативы региональных органов государственной власти в решении общефедеральных вопросов, необходимо регламентировать их полномочия в принятии общегосударственных решений, определять центры ответственности субъектов, развивать институт федеративной ответственности в целом.

Перспективы развития российского федерализма заключаются в конституционном закреплении основ федеративных отношений, соблюдении прав человека, оптимизации финансовых отношений между субъектами, укреплении экономических основ российского федерализма.

**Ключевые слова:** федерализм, федеративные отношения, национальные отношения, финансовая самостоятельность субъектов Федерации, ответственность субъектов

## Prospects of the Russian Federalism Development

*Margarita Sh. Kovaleva*

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management, Branch of RANEPA), Saint-Petersburg, Russian Federation; xxxmargo1992@mail.ru

## ABSTRACT

In the article, the analysis of the Russian federalism is carried out, problems and the prospects of development are defined. Development of federalism in Russia defines development of economic, political and social spheres of each region, ensures the state integrity and safety of the country.

Purpose: to study features of the Russian federalism and the prospects of its development.

Methods: dialectic logic, comparative and legal, formal and logical.

Results: the analysis of stages of development of the Russian state, the legislation and practice of implementation of the Constitution of the Russian Federation showed that the Russian federalism changed and developed, were improved the relations between Federation and subjects, however problems of the constitutional regulation of federalism in Russia still remain.

Conclusions: for development of the Russian federalism has increase in an initiative of regional public authorities in the solution of all-federal questions, it is necessary to regulate their powers in adoption of nation-wide decisions, to define the centers of responsibility of subjects, to develop institute of federal responsibility in general.

The prospects of development of the Russian federalism consist in the constitutional fixing of bases of the federal relations, respect for human rights, optimization of the financial relations between subjects, strengthening of economic bases of the Russian federalism.

## **Введение**

Актуальность изучения перспектив развития российского федерализма заключается в том, что в настоящее время вопросы государственного управления сосредоточены на поиске повышения эффективности конституционной модели федерализма в Российской Федерации.

Цель исследования, результаты которого представлены в настоящей статье, заключается в изучении особенностей российского федерализма и перспектив его развития.

Изучение проблем и перспектив развития российского федерализма имеет научное значение в связи с тем, что федерализм интегрирует государственные интересы и интересы отдельных граждан, проживающих на территории различных субъектов Российской Федерации. Развитие федерализма в России определяет развитие экономической, политической и социальной сфер каждого региона, обеспечивает государственную целостность и безопасность страны [1–3; 5].

## **Материалы и методы**

В представленной статье был использован диалектический метод познания, на основе которого проводится анализ социально-политических и правовых явлений, выявляются их взаимосвязь и взаимная обусловленность. Рассматриваются определяющие черты современного российского федерализма, характеризуется федерализм как динамическое, развивающееся явление.

Также в статье применяется сравнительно-правовой метод исследования, предполагающий выявление признаков федерализма в различных правовых системах.

Кроме того, использовался формально-логический метод исследования для изучения особенностей модели российского федерализма на основании анализа действующего законодательства и теоретических концепций.

## **Результаты**

В настоящее время федерализм зарекомендовал себя как эффективный способ государственного управления, обеспечивающий разделение властей по вертикали и интеграцию территориальных сообществ, предоставляя им политическую и социально-культурную автономию [18].

Одним из самых эффективных интеграционных процессов в современном мире является европейский федерализм [14–17; 19–24]. В процессе интеграции политика большинства государств направлена на сокращение национального суверенитета, на развитие общеевропейских институтов, принимающих ключевые политические и экономические решения. Большую роль в формировании и развитии европейского федерализма сыграла романо-германская правовая система.

В 1993 г. с принятием Конституции РФ Россия была объявлена федерацией. В Конституции РФ закреплены положения о федеративной форме государственного устройства, демократическом политическом режиме, республиканской форме правления. Начиная с этого периода российский федерализм развивался и трансформировался и сейчас, за более чем двадцатилетний период, можно делать определенные выводы об эффективности и перспективах этого развития.

На протяжении всего периода развития федерализма в России первостепенной стояла задача обеспечения равноправия субъектов РФ и территориальной целостности страны. Угрозой развития российского федерализма выступали сепаратистские тенденции в ряде субъектов, требующие суверенизации. Государство решало проблемы асимметрии федерации, пытаясь реализовывать принцип равноправия субъектов [10].

Постановлением Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. было установлено, что Конституция РФ устанавливает суверенитет Российской Федерации, что исключает другой уровень суверенной власти в единой системе государственной власти и не допускает суверенитета территориальных субъектов.

Федерализм в России отличается тем, что параллельно с управлением субъектами Федерации осуществляется управление территориями, которые могут включать часть территории субъекта или территории нескольких субъектов Федерации. Тем самым в России наблюдается процесс укрупнения территориальных субъектов. Федеральная власть в России имеет влияние на территориальные субъекты посредством «прямого или косвенного изменения ресурсного потенциала территориального развития» [6] в рамках программно-целевой поддержки регионов.

Анализ современного законодательства показал, что российское государство принимает меры региональной поддержки экономической и социальной сферы субъекта РФ. В рамках проекта Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г., Постановлением Правительства РФ от 21 декабря 2016 г. № 1415 утвержден перечень субъектов РФ, на территориях которых допускается создание зон территориального развития, включающий 20 субъектов: Адыгею, Алтай, Бурятию, Дагестан, Ингушетию, Ивановскую, Кировскую, Магаданскую и Мурманскую области, Еврейскую автономную область и пр. Данный перечень был составлен на основе анализа показателей за 10 лет бюджетного обеспечения и качества жизни граждан, проживающих на территории субъектов.

Тем самым Россия отходит от программно-целевой поддержки путем повышения уровня экономического и социального развития конкретных субъектов, выбор которых основан либо на высоком уровне развития их инфраструктуры, инвестиционных возможностей, выгодного географического положения, либо, наоборот, обусловлен отставанием этих субъектов от общероссийских показателей социально-экономического развития [8].

Постановлением Правительства РФ от 18 мая 2016 г. № 445 была утверждена государственная программа «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами», направленная на обеспечение и повышение устойчивости бюджетов субъектов РФ, на повышение качества управления государственными финансами субъектов и муниципальными финансами.

Согласно данным Министерства финансов РФ, в настоящее время субъекты Российской Федерации имеют высокий уровень государственных долговых обязательств (табл.).

Представленные данные свидетельствуют о том, что к 2017 г. субъекты РФ накопили значительные долговые обязательства, сравнимые с уровнем дохода региональных бюджетов.

Краснодарский край, Московская область, Республика Татарстан, Нижегородская область, Свердловская область и Самарская область являются лидерами по уровню государственного долга. Общий объем государственного долга субъектов РФ в 2018 г. составил 2 117 395 552,54 тыс. руб., что более чем в два раза превышает уровень государственного долга в 2012 г. — 1 095 993 101,33 тыс. руб.

В 2018 г. наблюдается положительная динамика снижения государственного долга субъектов РФ, однако пока она остается незначительной (рис.). Среди лидеров по

**Государственный долг субъектов Российской Федерации****Table. Public debt of territorial subjects of the Russian Federation**

Регион	2012 г.	2017 г.	2018 г.
Краснодарский край	39,9	150	149,1
Московская область	106,1	98,1	97,3
Красноярский край	16,9	95,9	100,3
Республика Татарстан	80,2	93,4	93,3
Нижегородская область	37,9	78,4	76,0
Свердловская область	19,6	72,1	72,2
Самарская область	33,8	67,4	61,3
Кемеровская область	21,3	62,9	40,3
Москва	234,1	61,8	34,3
Волгоградская область	15,6	53,4	23,8

Источник: составлено автором на основании расчетов «Эксперт РА» по данным Минфина РФ и финансовых ведомств субъектов РФ [Электронный ресурс]. URL: [https://raexpert.ru/researches/regions/dolg\\_2019](https://raexpert.ru/researches/regions/dolg_2019) (дата обращения: 26.02.2019).

снижению государственного долга можно выделить Кемеровскую область и Москву. Снижение долговой нагрузки этих регионов обеспечивалось профицитом бюджетов за счет положительной внешнеэкономической конъюнктуры на ключевых сырьевых и товарных рынках [9]. Рост бюджета Кемеровской области и его исполнение с профицитом более 20% ННД обеспечивается ростом стоимости угля на мировом рынке.

Тем не менее рост государственного долга субъектов свидетельствует о неэффективной бюджетной политике российского федерализма. Сложившаяся ситуация требует пересмотра долговой политики субъектов РФ и их ответственности по выплате государственного долга, которую они должны нести, прежде всего, перед собственным населением, ведь выплата процентов по государственному долгу существенно сокращает государственный бюджет и значительно снижает качество жизни населения [8].

## Обсуждение

Российский федерализм развивался парадоксальным путем, претерпевая процесс суверенизации путем вооруженных конфликтов на Северном Кавказе, серьезную угрозу государственной целостности, и, как следствие, процесс централизации и укрепления власти [11].

Негативные финансово-экономические тенденции в мировой экономике, введение экономических санкций против России из-за вхождения в состав Федерации Крыма и Севастополя, значительная финансовая зависимость некоторых субъектов РФ требуют в настоящее время решать вопросы финансовой самостоятельности субъектов. В настоящее время экономика страны развивается с опорой на самодостаточные и самостоятельные субъекты, которые являются своего рода «донорами» для финансово зависимых субъектов РФ, что ставит под угрозу целостность государства и развитие федерализма в целом [10].

Процесс присоединения Крыма и Севастополя с Российской Федерацией имеет важное историческое значение для России, однако усиливает горизонтальную асимметричность власти [4].

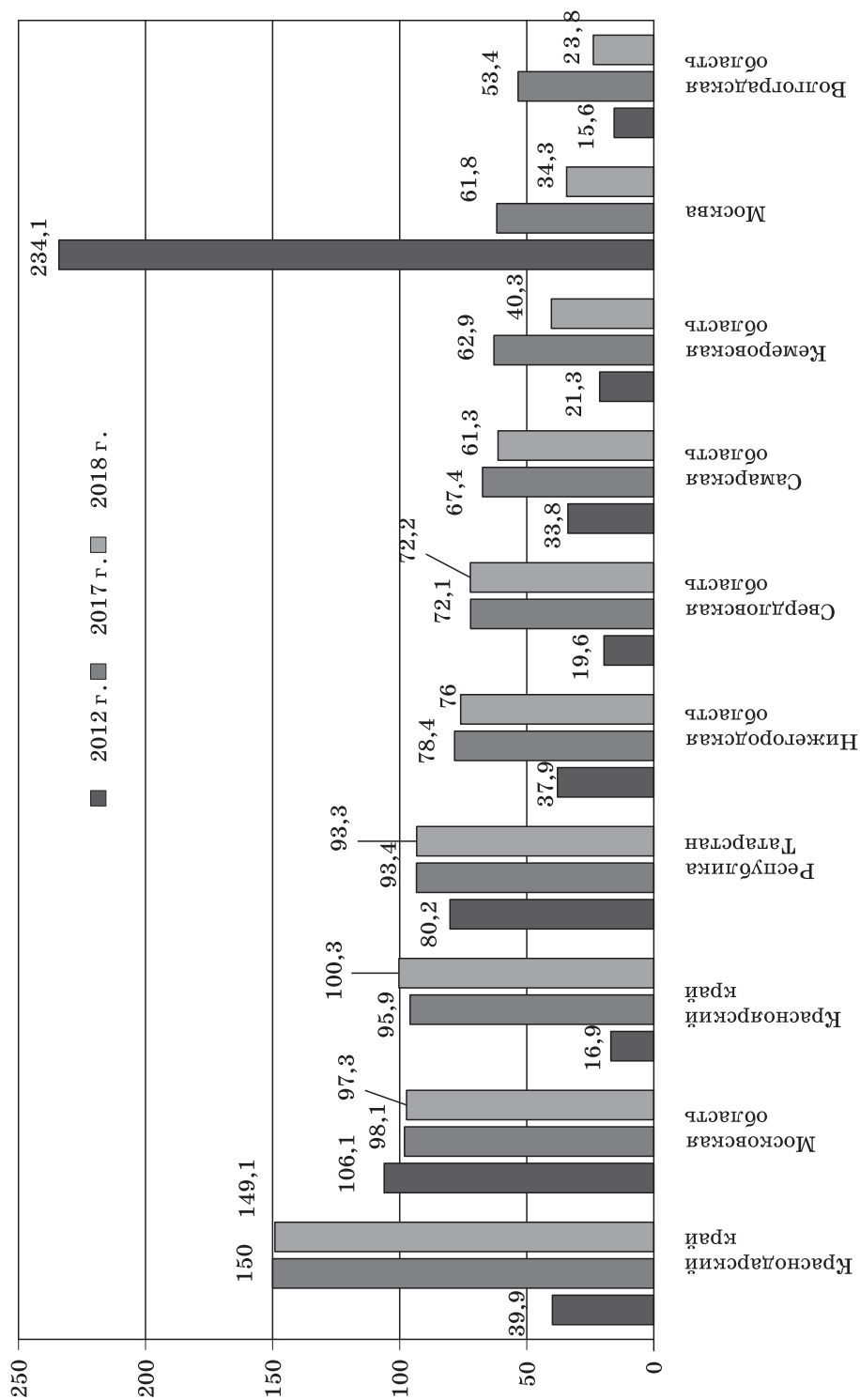


Рис. Динамика государственного долга субъектов РФ  
Fig. Dynamics of a public debt of territorial subjects of the Russian Federation

Для эффективного развития федерализма в России в перспективе необходимо стремиться к оптимальному субъектному составу, представляющему совокупность укрупненных экономически самостоятельных территориальных образований, которые способны конструктивно взаимодействовать друг с другом и с органами государственной власти. Укрупнение субъектов должно проходить на основе добровольного волеизъявления граждан, согласно этническому, национально-территориальному принципу. Социально-экономическое развитие субъектов РФ должно проводиться, прежде всего, с учетом национальных, культурных, исторических особенностей регионов [12].

В настоящее время принятая «Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» не может решить всех возникающих противоречий российского федерализма.

Недостатками развития российского федерализма являются, прежде всего, недостатки конституционного регулирования, отсутствие системности в приоритетности принципов федерализма. Так, объявляя ведущим принципом государственную целостность, государство централизацией власти не должно нарушать основы равноправия Федерации и ее субъектов.

Важно обеспечить реализацию конституционных принципов законности, демократии, разделения властей на законодательном уровне. Выстраивать взаимоотношения с субъектами РФ на основании принципа согласования интересов, принципа восстановления нарушенных прав, которые не находят пока еще закрепления в Конституции РФ. Необходимо также обеспечить регламентацию статуса субъекта, порядка его изменения, определить четкие границы субъектов РФ [7].

Важное значение для развития российского федерализма имеет повышение инициативы региональных органов государственной власти в решении общегосударственных вопросов, необходимо регламентировать их полномочия в принятии общегосударственных решений, определить центры ответственности субъектов, развивать институт федеративной ответственности в целом.

Перспективы развития российского федерализма заключаются в конституционном закреплении основ федеративных отношений, соблюдении прав человека, оптимизации финансовых отношений между субъектами, укреплении экономических основ российского федерализма.

## Литература

1. Веретенникова О. Б., Воликовская И. О. Анализ научных концепций становления и развития федерализма в России // Финансы и кредит. 2008. № 13 (301). С. 42–47.
2. Замахина Т. Стратегия единства // Российская газета. 2018. 29 окт.
3. Заметина Т. В. Российский федерализм на современном этапе : развитие или имитация? // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 6 (125). С. 22–33.
4. Кабышев В. Т., Заметина Т. В. Россия — Крым — Севастополь : конституционно-правовое исследование. М. : Издательский дом «Городец», 2016.
5. Конституционное право Российской Федерации : учебник / М. В. Баглай. 10-е изд., изм. и доп. М. : Норма : НИЦ ИНФРА-М, 2013.
6. Лексин В. Н. Федеративная Россия и ее региональная политика. М. : ИНФРА-М., 2008.
7. Невинский В. В. Преобразование конституционных основ российского федерализма : избранные аспекты // Основы конституционного строя. Обеспечение достоинства личности. Конституционные принципы публичной власти : Избранные научные труды. М. : Формула права, 2012.
8. Рабкин С. В. Развитие современной модели российского федерализма как основа реализации задач обеспечения экономической безопасности // Государство и бизнес. Современные проблемы экономики : материалы X Международной научно-практической конференции. Северо-Западный институт управления РАНХиГС при Президенте РФ. СПб., 2018. С. 86–89.

9. Рудман М. Н. Институт федерализма как общечеловеческая ценность и его развитие в России // Государственно-правовые институты современного общества: Сборник статей Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 100-летию Республики Башкортостан / отв. ред. Ф. М. Раянов. 2018. С. 288–297.
10. Царегородцев М. Ю. Становление и развитие модели федерализма в России // Право и законность : вопросы теории и практики: Сборник материалов VIII Всероссийской научно-практической конференции аспирантов и студентов / науч. ред. Д. Б. Сергеев. 2018. С. 240–243.
11. Шувалов А. А. Становление российского федерализма в контексте противодействия сепаратистским тенденциям // Вестник экономической безопасности. 2016. № 1. С. 351–358.
12. Эбзеев Б. С. Актуальные проблемы реализации Конституции России 1993 года // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 1 (120). С. 20–27.
13. Эбзеев Б. С. Введение в Конституцию России. М. : Норма : ИНФРА-М, 2013.
14. Abromeit H. Der Verkappte Einheitsstaat. Opladen, 1992.
15. Elazar D. Federalism and Way to Peace. N.-Y., 1978.
16. Eyrich H. Für Deutschland und Europa : Dem Föderalismus eine Chance / H. Eyrich // Föderalismus in Deutschland und Europa. Köln, 1993.
17. Hesse J. J., Wright V. (eds.) Federalizing Europe : The Costs, Benefits and Preconditions of Federalism in Europe. Oxford, 1996.
18. Keating M., Jones B. (eds). Regions in the European Community. Oxford, 1985.
19. Kline J. M. United States' Federalism and Foreign Policy // States and Provinces in the International Economy / ed. by D. M. Brown, E. H. Fry. Berkeley, 1993.
20. On the European dimension of German federalism, C. Jeffery and P. Savigear, eds, German Federalism Today. Leicester, 1991.
21. Only some exemplary works can be listed here : A. Bosco, What is Federalism? Towards a General Theory of Federalism. The Theory, the History and its Application to European Unification. London, 1996.
22. Terrorism : Theory & Practice / ed. by Y. Alexander, D. Carlton, P. Wilkinson [Published in cooperation with the Institute for Studies in International Terrorism]. Boulder, CO : Westview Press, 1979.
23. The Myth of Absolutism : Change and Continuity in Early Modern European Monarchy. London — New York, 1992.
24. Theda Skocpol. Social Revolutions in the Modern World. Cambridge, 1994.

#### Об авторе:

**Ковалева Маргарита Шагеновна**, аспирант Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация); xxxmargo1992@mail.ru

#### References

1. Veretennikova O. B., Volikovskaya I. O. The analysis of scientific concepts of formation and development of federalism in Russia // Finance and credit [Finansy i kredit]. 2008. N 13 (301). P. 42–47. (In rus)
2. Zamakhina T. Strategy of unity // Russian newspaper [Rossiiskaya gazeta]. 2018. 29 Oct. (In rus)
3. Zametina T. V. The Russian federalism at the present stage: development or imitation? // Bulletin of the Saratov State Legal Academy [Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii]. 2018. N 6 (125). P. 22–33. (In rus)
4. Kabyshev V. T., Zametina T. V. Russia — the Crimea — Sevastopol: constitutional and legal research. M. : Gorodets publishing house, 2016. 226 p. (In rus)
5. Constitutional law of the Russian Federation: Textbook / M. V. Baglay. 10th ed. M. : Norma: Research Center INFRA-M, 2013. (In rus)
6. Leksin V. N. Federal Russia and its regional policy. M. : INFRA-M., 2008. 352 p. (In rus)
7. Nevinsky V. V. "Transformation" of constitutional bases of the Russian federalism: chosen aspects // Bases of the constitutional system. Ensuring dignity of the personality. Constitutional principles of the public power: Chosen scientific works. M. : The formula of law, 2012. 752 p. (In rus)
8. Rabkin S. V. Development of modern model of the Russian federalism as basis of realization of problems of ensuring economic security // State and business. Modern problems of economy:



materials of the X International scientific and practical conference [Gosudarstvo i biznes. Sovremennye problemy ekonomiki : materialy X Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii]. NWIM of RANEPa. SPb., 2018. P. 86–89. (In rus)

9. Rudman M. N. Institute of federalism as the universal value and its development in Russia // State and legal institutes of modern society. The collection of articles of the Russian scientific and practical conference devoted to the 100th anniversary of the Republic of Bashkortostan / Ex. edition: Rayanov F. M. 2018. P. 288–297. (In rus)
10. Tsaregorodtsev M. Yu. Formation and development of model of federalism in Russia // Law and legality: questions of the theory and practice. Collection of materials of the VIII Russian scientific and practical conference of graduate students and students / Scientific editor D. B. Sergeev. 2018. P. 240–243. (In rus)
11. Shuvalov A. A. Formation of the Russian federalism in the context of counteraction to separatist tendencies // Messenger of economic security [Vestnik ekonomicheskoi bezopasnosti]. 2016. N 1. P. 351–358. (In rus)
12. Ebzeev B. S. Current problems of implementation of the Constitution of Russia of 1993 // Bulletin of the Saratov State Legal Academy [Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii]. 2018. N 1 (120). P. 20–27. (In rus)
13. Ebzeev B. S. Introduction to the Constitution of Russia. M. : Norma: INFRA-M, 2013. 560 p. (In rus)
14. Abromeit H. Der Verkappte Einheitsstaat. Opladen, 1992.
15. Elazar D. Federalism and Way to Peace. N.-Y., 1978.
16. Eyrych H. Für Deutschland und Europa : Dem Föderalismus eine Chance / H. Eyrych // Föderalismus in Deutschland und Europa. Köln, 1993.
17. Hesse J. J., Wright V. (eds.) Federalizing Europe : The Costs, Benefits and Preconditions of Federalism in Europe. Oxford, 1996.
18. Keating M., Jones B. (eds). Regions in the European Community. Oxford, 1985.
19. Kline J. M. United States' Federalism and Foreign Policy // States and Provinces in the International Economy / ed. by D. M. Brown, E. H. Fry. Berkeley, 1993.
20. On the European dimension of German federalism, C. Jeffery and P. Savigear, eds, German Federalism Today. Leicester, 1991.
21. Only some exemplary works can be listed here : A. Bosco, What is Federalism? Towards a General Theory of Federalism. The Theory, the History and its Application to European Unification. London, 1996.
22. Terrorism : Theory & Practice / ed. by Y. Alexander, D. Carlton, P. Wilkinson [Published in cooperation with the Institute for Studies in International Terrorism]. Boulder, CO : Westview Press, 1979.
23. The Myth of Absolutism : Change and Continuity in Early Modern European Monarchy. London — New York, 1992.
24. Theda Skocpol. Social Revolutions in the Modern World. Cambridge, 1994.

#### **About the author:**

**Margarita Sh. Kovaleva**, Graduate Student of North-West Institute of Management, Branch of RANEPa (St. Petersburg, Russian Federation); xxxmargo1992@mail.ru