


МОНИТОРИНГ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В РОССИИ

аналитический **БЮЛЛЕТЕНЬ**

КАК СОХРАНИТЬ ФЕДЕРАЛИЗМ?



ИНСТИТУТ ПРАВА
И ПУБЛИЧНОЙ
ПОЛИТИКИ

INSTITUTE
FOR LAW AND
PUBLIC POLICY

www.ilpp.ru

ИНСТИТУТ ПРАВА И ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ

Российская автономная некоммерческая неправительственная организация, являющаяся одним из ведущих правовых центров, с 1993 года осуществляющим научно-исследовательскую, издательскую и образовательную деятельность в области изучения и оценки конституционных и политических процессов в России и в мире.

Институт успешно реализовал более 100 национальных и международных проектов и был удостоен Премии новаторским и эффективным организациям, учрежденной Фондом Джона Д. и Кэтрин Т. Макартуров.

Институт является членом Международной ассоциации конституционного права (IACL).

Институт издает журналы «Сравнительное конституционное обозрение» (www.ilpp.ru) и «Международное правосудие» (www.ijj.ilpp.ru).

*Проект осуществляется при поддержке
Института «Открытое общество»*

О ПРОЕКТЕ

В преддверии 20-летия Конституции Российской Федерации 1993 года проблема эффективности и, даже больше, реальности российской Конституции становится все более актуальной. Формируются две крайние позиции – апологетическая, которая не видит вообще проблемы, поскольку формально Конституцию никто не отменял и прямо конституционные нормы не нарушаются, и нигилистическая, которая полагает, что Конституция в России превратилась в декорацию.

Стартовавший в 2011 году проект Института права и публичной политики «Двадцать лет демократического пути: укрепление конституционного порядка в современной России» направлен на то, чтобы силами российских экспертов, как молодых, так и признанных, при содействии международной группы консультантов попытаться осуществить независимый и максимально объективный конституционный мониторинг, предметом которого станет реализация в законодательстве и правоприменительной практике фундаментальных конституционных принципов, таких как: принцип демократии, принцип правового государства, принцип федерализма, принцип рыночной экономики, принцип социального государства, принцип светского государства, гарантию местного самоуправления и принципы справедливости как соразмерности и равноправия. При этом разработка методики такого мониторинга, которая сможет использоваться в дальнейшем для отслеживания достижений и выявления проблем, сама по себе также является задачей группы проекта.

По мере проведения исследования эксперты будут делиться своими идеями с экспертным сообществом и широкой аудиторией в ходе серии встреч за круглым столом с участием известных отечественных и зарубежных специалистов в области конституционного права, политологии, экономики, а также через СМИ. Подобный обмен мнениями и получение конструктивной критики на протяжении всего проекта поможет достичь наиболее объективного результата. Итоги мониторинга и практические экспертные рекомендации будут донесены представителям власти и гражданского общества в Аналитическом докладе «Двадцать лет демократического пути: укрепление конституционного порядка в современной России», который выйдет к декабрю 2013 года.

УВАЖАЕМЫЕ КОЛЛЕГИ!

**приглашаем Вас к профессиональному и конструктивному обсуждению
вопросов укрепления конституционного порядка
в современной России**

ЭКСПЕРТЫ ПРОЕКТА

Пастухов Владимир Борисович	научный руководитель экспертной группы проекта, преподаватель Колледжа Св. Антония Оксфордского университета, адвокат
Медушевский Андрей Николаевич	ведущий эксперт проекта, профессор кафедры прикладной политологии Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», ведущий научный сотрудник Института истории РАН
Васильева Светлана Викторовна	доцент кафедры конституционного и муниципального права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»
Виноградов Вадим Александрович	заведующий кафедрой государственного, международного и европейского права Российской правовой академии при Министерстве юстиции Российской Федерации
Джагарян Армен Арменович	советник судьи Конституционного Суда Российской Федерации
Коротеев Кирилл Николаевич	ассистент Европейского гуманитарного университета (г. Вильнюс)
Маркова Елена Николаевна	младший научный сотрудник кафедры юридического факультета Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова, заместитель главного редактора журнала «Конституционное и муниципальное право»
Соболева Анита Карловна	доцент, заместитель заведующего кафедрой публичной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»
Сырунина Татьяна Михайловна	ведущий консультант управления конституционных основ публичного права Конституционного Суда Российской Федерации
Троицкая Александра Алексеевна	ассистент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова

КОНСУЛЬТАНТЫ ПРОЕКТА

Абросимова Елена Борисовна	референт Правового департамента Правительства Российской Федерации
Александр Бланкенгель	профессор публичного права Университета им. Гумбольдта (г. Берлин)
Гаджиев Гадис Абдуллаевич	судья Конституционного Суда Российской Федерации
Морщакова Тамара Георгиевна	судья Конституционного Суда Российской Федерации (в отставке)
Даниэль Смилов	директор программ Центра либеральных стратегий (г. София)
Рената Уитц	профессор, заведующая кафедрой сравнительного конституционного права Центрально-Европейского университета (г. Будапешт, Венгрия)
Стивен Холмс	профессор права Нью-Йоркского университета, научный директор Центра права и безопасности Нью-Йоркского университета, действительный член Академии наук и искусств США
Евгений Танчев	председатель Конституционного суда Республики Болгарии, член Европейской комиссии за демократию через право, профессор

ГРУППА РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА

Сидорович Ольга Борисовна	директор проекта
Заикин Сергей Сергеевич	координатор проекта
Валуева Ольга Михайловна	выпускающий редактор бюллетеня
Кадосова Евгения Дмитриевна	помощник выпускающего редактора бюллетеня
Румянцев Андрей Георгиевич	редактор медиаресурсов

ФЕДЕРАЛИЗМ

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Раздел первый

Глава 1. «Основы конституционного строя»

Статья 1

1. Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления.

Статья 4

1. Суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию.
2. Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации.
3. Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории.

Статья 5

1. Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Российской Федерации.
2. Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеет свой устав и законодательство.
3. Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации.
4. Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны.

Статья 11

1. Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации.
2. Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти.
3. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

ДИСКУССИЯ ВТОРАЯ

«Принцип федерализма в России: нормативная модель и практика реализации»

Разграничение компетенции между федерацией и ее субъектами: существует ли стратегия реформирования?

- Выбор модели разграничения компетенции: больше сотрудничества, конкуренции, или подчинения?
- Совместная компетенция: где проходят границы регулирующего воздействия федерации?
- Остаточная компетенция субъектов: нужно ли нормативное закрепление их полномочий?
- Перспективы договорного распределения полномочий между федерацией и субъектами.

Федерализм и «вертикаль власти»: до какой степени они сочетаются?

- Наделение полномочиями глав субъектов: перед кем они должны нести ответственность?
- Совет Федерации: кого он представляет и способен ли выступать «сдержкой» в законодательном процессе?
- Федеральные округа в системе федеративных отношений.

Экономическая составляющая федеративных отношений: соответствует ли она политико-правовым решениям?

- Выстраивание бюджетной системы: проблема обеспеченности финансовыми ресурсами деятельности каждого уровня власти в условиях централизации налоговых полномочий.
- Пути решения проблемы экономической дифференциации регионов: собственные мероприятия или федеральная финансовая помощь?
- Территориальный аспект отношений собственности.

Формальные и неформальные пути выстраивания взаимоотношений центра и субъектов.

- Органы и процедуры согласования государственной политики.
- Партийная составляющая федеративных отношений.

В рамках стартовавшего в 2011 году проекта Института права и публичной политики «Двадцать лет демократического пути: укрепление конституционного порядка в современной России» 7 декабря состоялся второй круглый стол, посвященный принципу федерализма, в котором приняли участие российские и зарубежные эксперты.

Отличительной особенностью данного круглого стола было то, что в его работе участвовали как ученые-правоведы, так и политологи и экономисты. Это позволило рассмотреть проблему комплексно, под разными углами и выработать наиболее объективную позицию по вопросам реализации в России конституционного принципа федерализма.

Заседание открыла **О. Б. Сидорович**, директор Института права и публичной политики. Она обратила внимание присутствующих на общую цель проекта – силами российских экспертов при содействии международной группы консультантов попытаться осуществить независимый и максимально объективный конституционный мониторинг, предметом которого станет реализация в законодательстве и правоприменительной практике фундаментальных конституционных принципов.

Приветствовала гостей и отметила актуальность выбранной темы модератор круглого стола, эксперт проекта **А. А. Троицкая**, ассистент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова. Она заметила, что принцип федерализма допускает различные варианты институциональных и функциональных решений в процессе выстраивания двухуровневой системы государственной власти. Однако с учетом «централизующих» тенденций в настоящее время актуализируются вопросы, связанные с базовыми признаками федеративного государственного устройства, при наличии или отсутствии которых можно делать вывод соответственно о сохранности или подрыве принципа федерализма на практике.

И. А. Умнова, заведующая отделом конституционно-правовых исследований Российской академии правосудия, подчеркнула динамичность процесса построения федераций, предопределяемую вызовами современного мира. В качестве примера эволюции соответствующих процессов был приведен опыт ФРГ, сменившей вектор развития с кооперативного на конкурентный федерализм, а также Швейцарии, ориентирующейся в настоящее время на построение солидарно-

го федерализма. В вопросе выбора модели разграничения компетенции большую роль играют основные тенденции, характерные для всех стран с федеративным устройством, такие, например, как централизация, обеспечиваемая унификацией права, и усиление исполнительной власти.

Далее И. А. Умнова остановилась на проблеме разграничения полномочий в рамках совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов и более подробно рассмотрела принцип субсидиарности, как наиболее оптимальный способ решения проблемы. К сожалению, в правовой материи данный принцип не получил закрепления, да и сама идея не воспринимается политической элитой центра, хотя активно поддерживается в субъектах Федерации. Поскольку единая концепция разграничения полномочий отсутствует, положения статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», направленные на «расшифровку» статьи 72 Конституции, сохраняют казуальный характер и перечисляют самые разные группы полномочий в отсутствие единых критериев их выделения. Фактически процесс размежевания шел по пути административной реформы. В итоге централизация законодательных полномочий сопровождалась увеличением исполнительных полномочий субъектов Российской Федерации (при том, что бюджетным финансированием обеспечены только часть из них).

И. А. Умнова выделила различные подходы к решению проблемы совместного ведения. Один из них заключается в уточнении, сокращении предметов совместного ведения, в дальнейшей детализации соответствующих полномочий в федеральных законах. В связи с этим показателен пример Германии, где в результате конституционной реформы (2006 и 2009 годов) произошел переход к концепции конкурирующего федерализма, и федеральные земли получили право отклоняющегося нормотворчества, направленного на предоставление дополнительных льгот и преференций гражданам и хозяйствующим субъектам.

Автор доклада осветила перспективы договорного распределения полномочий между Федерацией и субъектами, выделив несколько случаев возможного применения договоров (проведение социально-правового эксперимента в субъекте, реформирование системы безопасности региона, конституционные реформы и др.).

И. А. Умнова сделала вывод о необходимости разработки концепции разграничения компетенции, принятия федерального конституционного закона о статусе субъектов, который сейчас заменяется Федеральным законом «Об общих принципах...», согласования новых изменений в государственном устройстве с принципом федерализма.

В дискуссии после доклада гости пришли к выводу, что на сегодняшний день существует потребность в реформировании федеративных отношений и изменении правовой материи, реальное осуществление которых в значительной степени определяется наличием политической воли.

Далее выступил **И. В. Лексин**, *доцент кафедры правовых основ управления факультета государственного управления Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова*, который поставил вопрос о том, является ли Россия сегодня федерацией. В поддержку отрицательного вывода докладчик привел следующие аргументы.

Во-первых, существуют сферы правового регулирования, в которых отсутствуют гарантии неизменения разграничения компетенции между уровнями государственной власти (речь идет о совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, к которому относится большинство предметов законодательного регулирования).

Во-вторых, судебная власть фактически децентрализована (а следовательно, отсутствует разделение всех ветвей власти по вертикали является неполным),

поскольку мировые судьи, обеспечение заработной платы которых согласно является расходным обязательством Российской Федерации, по сути, встроены в систему федеральных судов общей юрисдикции.

В-третьих, отсутствует гарантированная Конституцией Российской Федерации самостоятельность субъектов Российской Федерации в формировании своей политической системы. Сочетание трех механизмов (порядка формирования законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта Российской Федерации, введенного Федеральным законом от 24 июля 2002 года № 107-ФЗ «О внесении дополнения и изменений в статью 4 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”»; избирательной системы, основанной на Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; партийной системы, сформированной на основании положений Федерального закона от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях») обеспечивает избрание не менее половины депутатов регионального законодательного органа или одной из его палат по спискам кандидатов в депутаты, выдвинутым федеральными политическими партиями. Фактически это позволяет легально заблокировать действие принципа самостоятельности субъектов Российской Федерации. Следует отметить высокую техничность этой системы правовых ограничений: в совокупности они препятствуют самоорганизации политических сил в регионах и их существованию как носителей самостоятельных политических интересов, но ни один из названных федеральных законов по отдельности не противоречит этому принципу (а следовательно, созданная система неуязвима для решений Конституционного Суда Российской Федерации).

По мнению И. В. Лексина, само по себе сокращение самостоятельности субъектов Российской Федерации вряд ли достойно однозначного осуждения, тем более что этот результат федеральной законодательной политики, видимо, вполне устраивает так называемые региональные элиты. Однако вследствие отмеченных обстоятельств Россия в настоящее время может быть охарактеризована скорее как регионалистское, чем как федеративное государство.

Кроме того, докладчик предложил относиться к отклонениям российской формы государственного устройства от федеративной модели без лишнего волнения, поскольку во многих государствах, самоназвания которых ориентируют на определенные ожидания в отношении такой формы (США, Швейцария, Индийский Союз), в действительности реализованы иные модели территориальной организации власти.

Автор доклада считает, что институт законодательных функций субъектов Российской Федерации в рамках предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в современных условиях в значительной мере утратил функциональность. Вследствие формальной (иерархической) подчиненности законов субъектов Российской Федерации, принимаемых по предметам совместного ведения, федеральным законам, а также их фактической содержательной производности от последних, творческая составляющая регионального законодательства по предметам совместного ведения, по сути, исчезает. Последнее (по крайней мере, отчасти) становится техническим приложением к федеральному законодательству: множество законов субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения принимается вынужденно, вследствие корректировки терминологии и юридических конструкций федеральным законодателем. Поэтому законотворчество субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения служит проявлением не только их законодательной самостоятельности, но и, напротив, зависимости регионального законодателя от федерального.

Как отметил И. В. Лексин, существует мнение, что установление пределов федерального законодательного регулирования по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации или предоставление субъектам Российской Федерации гарантий ограниченной законодательной самостоятельности по этим предметам могло бы послужить решению проблемы. Однако докладчику более рациональной представляется мера, отчасти обратная изложенному, заключающаяся не в сужении, а в расширении сферы федерального законотворчества, «избавляющем» регионального законодателя от необходимости осуществлять правовое регулирование, которое, по сути, оказывается подзаконным по отношению к федеральному. Вместо того чтобы оставлять нерегламентированным большее или меньшее число вопросов, относящихся к тому или иному предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, федеральный законодатель мог бы исчерпывающе урегулировать каждую предметную сферу, формулируя при этом часть положений каждого закона, издаваемого по предмету совместного ведения, диспозитивно – предоставляя региональному законодателю право по своему усмотрению регламентировать некоторые вопросы иначе, чем это установлено федеральным законом.

Это позволило бы и снизить интенсивность «подзаконного» или «технического» регионального законотворчества, и уменьшить зависимость регионального законодателя от федерального, и повысить тем самым «творческий» характер законодательной деятельности субъектов Российской Федерации, и упростить взаимодействие законодательных органов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации при принятии федеральных законов по предметам их совместного ведения (замечания региональных законодателей к проектам таких законов могут в таком случае быть сведены к указанию их положений, которые в субъектах Российской Федерации хотели бы видеть диспозитивными, то есть допускающими «отклоняющееся» региональное законодательное регулирование).

По проблеме, касающейся сочетаемости федерализма и «вертикали власти», первым выступил **А. Н. Чертков**, *ведущий научный сотрудник Отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации*. Он отметил трудности с выделением четкой идеи, которая обуславливала бы построение «вертикали власти» и предложил оперировать термином «единство государственной власти». Постоянные пертурбации в сфере полномочий не могут способствовать слаженной работе региональных и федеральных органов власти.

Освещая вопрос наделения полномочиями глав субъектов и их ответственности, А. Н. Чертков заметил, что формально глава субъекта должен быть ответственен перед населением, но по факту несет ответственность перед назначающим органом. Это не единственный конфликтный аспект ситуации: проблематичны и само «наделение» лица полномочиями, которых изначально нет у наделяющих органов, и право Президента на роспуск представительного органа субъекта, и отстранение от должности высшего должностного лица субъекта в связи с «утратой доверия» без конкретизации его оснований.

Выступающий представил позиции, касающиеся статуса Совета Федерации и его возможностей представлять население субъекта и являться «сдержкой» в законодательном процессе. Было отмечено, что в существующих условиях Совету Федерации сложно выступать ограничивающим фактором, обеспечивающим реализация федеративных принципов.

А. Н. Чертков остановился и на роли федеральных округов в системе федеративных отношений. Рассматривать их как уровень публичной власти правовых оснований нет. Будучи специальными макрорегиональными единицами, округа должны осуществлять координационные функции, дополняемые иными терри-

ториальными единицами. Если ставить целью инновационное развитие территории страны, из этого и следует исходить в реформах федеративных институтов и отношений, включая территориальный и кадровый аспекты.

И. М. Бусыгина, профессор кафедры сравнительной политологии Московского государственного института международных отношений, продолжила выступления по блоку проблем, связанных с построением «вертикали власти». В своем докладе она выдвинула и обосновала ряд тезисов, доказывающих крайне низкий уровень «сопрягаемости» самих рассматриваемых категорий – федерализма и «вертикали власти».

Прежде всего, за конституционным принципом федерализма стоит развитая теоретическая конструкция, а у «вброшенного» понятия «вертикаль власти» теоретическая основа отсутствует.

Различны цели федерализма и вертикали власти: первый представляет собой вынужденный выбор сложно организованного общества с географически структурированными политическими предпочтениями, это стратегия развития; вторая – не более чем тактический выбор режима взаимодействия целого и частей, характеризующегося в числе прочего селективной поддержкой регионов в обмен на электоральную лояльность.

Различны подходы к интересам: в рамках федерализма признается равное значение интересов центра и субъектов, в то время как вертикаль власти выстраивает их иерархию, с одновременным признанием интересов центра в качестве более значимых. В связи с этим докладчиком были приведены положения, касающиеся подхода к балансу интересов регионов и центра (характерного для федерализма), которые не выполняются в Российской Федерации (борьба институтов; сильный центр и сильные регионы; постоянный пересмотр федеративного порядка).

Следующий тезис заключался в том, что федерализм и «вертикаль власти» – неполные контракты, однако по разным причинам: при федерализме правила игры нельзя до конца сформулировать из-за борьбы интересов, а в случае «вертикали власти» – по причине селективной поддержки регионов по усмотрению центра.

Далее были рассмотрены источники стабильности: источником стабильности федерализма является конкуренция, а «вертикали власти» – сокращение публичности, расстановка лояльных людей на ключевые посты, то есть кадровые и административные решения вместо политических.

Наконец, в результате возникает дуальность явлений. С нормативной точки зрения в России существует федерализм. Соответствующего принципа никто не отменял. Фактически же – выстроена «вертикаль власти», представляющая собой реальную действительность. Иными словами, в одном правопорядке представлены две несовместимые системы. Такое положение вещей требует более широкой политической модернизации, которая позволяла бы власти принимать решения в рамках федеративных отношений и осуществлять их при помощи «вертикали власти».

О. В. Кузнецова, профессор кафедры экономической и социальной географии России Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова, представила наиболее дискуссионные вопросы в сфере экономической составляющей федерализма:

- 1) противоречие между самостоятельностью региональных и местных властей в определении расходов и достижением принципов социальной справедливости;
- 2) отсутствие обоснованных количественных оценок расходных потребностей бюджетов разных уровней (или государственных минимальных социальных стандартов);
- 3) недостаточная эффективность бюджетных расходов, неоднозначное понимание эффективности;
- 4) возрождение нефинансируемых федеральных мандатов.

О. В. Кузнецова также выделила виды налогов (федеральные, региональные и местные) на основе Налогового кодекса Российской Федерации, критерии закрепления налогов за низовыми уровнями бюджетов (стабильность поступлений и минимальная зависимость от конъюнктурных колебаний; территориальная немобильность налогооблагаемой базы, включая возможность уплаты налога по месту фактической деятельности; равномерность размещения налогооблагаемой базы по территории страны; наибольшая зависимость поступлений от экономической политики низовых органов власти), а также наиболее острые и нерешенные вопросы в федеративных налоговых отношениях (спорность общей пропорции разделения налогов между бюджетами разных уровней, определенная нестабильность налоговых поступлений вследствие налоговой реформы, проблемы с собираемостью местных налогов и сложность уплаты налогов по месту фактической деятельности компаний).

О. В. Кузнецова оценила также ситуацию с выравниванием межрегиональных диспропорций и отметила, что для решения поставленной задачи необходимо обеспечить равноценные условия жизни на всей территории страны и минимальные социальные стандарты. При этом в Российской Федерации законодательно не урегулированы обязанности федеральных властей по сглаживанию диспропорций, а также существуют традиционно напряженные отношения между регионами-донорами и реципиентами. Количество видов трансфертов чрезмерно, а предоставление их не скоординировано. В результате общей непрозрачности системы выравнивающий эффект от предоставления федеральных средств непредсказуем. Проблему представляет и отсутствие стимулов развития у самого региона.

Профессор Кузнецова назвала также основные виды влияния центральных органов власти на социально-экономическое развитие регионов. Это:

- 1) межбюджетные отношения – сокращение различий в уровне бюджетной обеспеченности регионов
- 2) региональная политика – сокращение различий в уровне социально-экономического развития регионов
- 3) региональные последствия нерегинальных решений (региональные аспекты федеральной социально-экономической политики) – достижение целей социальной, отраслевой политики и т. п.

Обратив внимание собравшихся на проблемы региональной политики, как наиболее связанной с экономическим развитием регионов, автор доклада отметила отсутствие хорошо разработанных концепции и методики (например, процедуры отбора поддерживаемых за счет федеральных средств территорий) ее осуществления. На это накладываются непрозрачность работы Минрегиона России.

Следующим выступил **А. С. Автономов**, *главный научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук*. Он отметил, что базовой проблемой межрегиональных экономических отношений является непрозрачность, а также отсутствие эффективной работы федеральных министерств (Минфин, Минрегион). Федеральный бюджет стал некой фикцией, так как на некоторые незапланированные проекты деньги берутся из ниоткуда. К этому можно добавить отсутствие региональных «бизнес-планов», мотивируемое невозможностью просчета статей финансирования. Между тем субъекты должны были бы определиться с тем, на что именно и сколько средств им необходимо, в этом случае возможно обсуждение с центром и предоставление им денег на условиях, например, кредита.

На практике ситуация складывается таким образом, что не всегда возможно определить размеры и направления финансовых потоков. В результате осуществляется «ручное управление» субъектами. Финансирование субъектов функционирует как способ контроля и управления политикой субъекта федеральными властями.

Существующий дисбаланс в экономическом и финансовом положении субъектов – это угроза стабильности государства и нарушение прав человека. В связи с этим А. С. Автономов обратил внимание на необходимость выработки концепции развития экономического взаимодействия, которой на данный момент нет ни на федеральном уровне, ни на региональном.

В ходе дискуссии круглого стола выступил **О. А. Тарасов**, *референт Государственно-правового управления Президента Российской Федерации*, который отметил расхождение конституционной модели федерализма и ее воплощение в реальности, что во многом было обусловлено отходом от нее в решениях Конституционного суда. Также среди причин трудностей с реализацией принципа федерализма были названы отсутствие публичной политики как таковой и, как следствие, несогласованность действий государственных органов и административно-бюрократические пути реформирования.

Что касается вопроса «вертикали власти», то она чужда конституции и вообще вредна. Это явление надо искоренять из практики.

В рамках дискуссии рассказал о своем видении некоторых проблем и **А. С. Автономов**. Он отметил невозможность применения принципа субсидиарности без существования гражданского общества, так как регионы будут стремиться к передаче всех полномочий вместе с ответственностью «наверх».

По его мнению, единственными судами субъектов являются конституционные (уставные) суды, мировые же судьи точно встроены в федеральную систему судов общей юрисдикции.

Договоры по распределению полномочий, заявляет А. С. Автономов, могут наиболее эффективно применяться в рамках совместного ведения, так как из-за разного уровня развития субъектов, им может быть нужен разный объем полномочий.

Подводя итоги, **А. А. Троицкая** поблагодарила участников за плодотворную работу, позволившую выявить проблемные точки реализации в современной России конституционного принципа федерализма, и конструктивность прозвучавших идей и отметила эффективность формата работы специалистов из разных научных сфер.

Предварительные выводы

Принцип федерализма – один из фундаментальных принципов, зафиксированных в Конституции Российской Федерации 1993 года, призванный определить способ территориальной организации власти. Как принцип государственного устройства федерализм предполагает выстраивание особого типа связей государства в целом и отдельных его частей, означающих определенный уровень самостоятельности последних и, соответственно, распределение компетенции с гарантированным соблюдением центром интересов субъектов федерации, а также участие субъектов в формировании и функционировании общегосударственной власти. В связи с этим федеративное государство характеризуется обычно через ряд черт, охватывающих не только вопросы распределения предметов ведения и полномочий (а также финансов и ответственности), но и вопросы статуса федерации и субъектов, организации соответствующих уровней власти, устройства территории, участия субъектов в решении общих задач.

Для того чтобы характеризовать степень воплощения в России конституционного принципа федерализма, необходимо учитывать всю совокупность этих черт, принимая во внимание не только нормативное закрепление институтов, формально отвечающих этому принципу, но и реальные отношения, складывающиеся между субъектами различных уровней единой публичной власти.

Характеризуя федерализм комплексно (учитывая его **идеологическую, нормативную и практическую** составляющие), следует выделить некоторые позитивные и негативные моменты в реализации этого принципа в России.

С одной стороны, за прошедшее со времени принятия Конституции время отношения федерализма, складывавшиеся на начальном этапе, скорее, стихийно, в значительной мере трансформировались в сторону **большей правовой определенности**:

- благодаря деятельности различных субъектов конституционного права была уточнена конституционная природа российского федерализма, определена система источников права, регулирующих федеративные отношения, обозначено стремление к балансированию интересов целого и частей;
- в рамках продолжающегося поиска оптимального разграничения компетенции между уровнями власти постепенно приходит понимание необходимости действовать последовательно, распределяя не только полномочия, но и финансы и ответственность;
- модифицируется ценностная составляющая федерализма в России. Если на первых этапах построения он выступал как способ предотвращения распада государства и элемент политической борьбы, то теперь речь идет о путях децентрализации власти во избежание злоупотребления ею, о приближении уровня принятия решений к гражданам и об обеспечении многообразия этих решений в условиях сложно организованного общества.

С другой стороны, при некоторой коллизии и неразвернутом характере положений конституции многие правотворческие и правоприменительные решения ставят под вопрос реализацию принципа федерализма в России:

- Конституция заметным образом оказывается «растворена» в нижестоящих актах, многими из которых федеративные отношения трансформируются до степени выхода за рамки конституционных предписаний (на разных этапах построения федерализма – в пользу субъектов, либо в пользу центра);
- серьезное ограничение самостоятельности субъектов в сфере самоорганизации, произведенное в результате решений центральной власти в рамках построения «вертикали власти», означает частичный отказ от идеи, имеющей принципиальный характер в контексте федеративных отношений, – о раздельности систем государственной власти Федерации и ее субъектов;
- в условиях нынешних «централизирующих» тенденций разграничение полномочий на практике происходит в отсутствие единой концепции, по пути не политической, а административной реформы;
- сохраняется отчетливый дисбаланс в финансовой составляющей федерализма. При централизации соответствующих полномочий Федерация не выработала внятной региональной политики;
- деятельность по выравниванию межрегионального экономического дисбаланса, осуществляемая в условиях непрозрачности, подрывает стимулы к развитию самих регионов.

Конечно, модель федерализма, закреплённая в Конституции, в значительной степени носит «открытый» характер. Однако многие решения, принятые центральной властью, приводят к тому, что все чаще звучат утверждения о несоответствии фактически выстраиваемых отношений самому конституционному принципу федерализма. На сегодняшний день потребность в модификации такого положения вещей осознается как научным сообществом, так и политическими кругами. В числе базовых предпосылок для этого процесса можно было бы назвать следующее:

- содержательная ценность федеративного устройства государства бесспорна для России; несмотря на некоторые шаги, способные выхолостить содержание принципа федерализма, преимущества, которые этот принцип может принести в условиях государства, стоят того, чтобы бороться за его сохранение;

- в условиях действия конституционного принципа федерализма предпочтительно обосновывать идею не «вертикали власти», а единства государственной власти с выделением двух самостоятельных ее уровней; конституционный контроль за решениями политических ветвей должен быть направлен на усиление конституционных рамок федерализма, а не размывание их;
- необходима теоретически обоснованная концепция развития федеративных отношений, включающая решение вопроса о статусе субъектов, допустимых различиях между ними в условиях единства правового статуса граждан Российской Федерации, подходах к разграничению компетенции и финансовых средств между центром и регионами;
- подлежат обсуждению предложения о дифференцированном подходе к выстраиванию взаимоотношений центра с отдельными субъектами, представляющем собой не самоцель и не способ обеспечить электоральную лояльность, а путь к инновационному развитию всех территорий страны, и правовые инструменты такой дифференциации;
- требует проработки финансовая составляющая взаимоотношений центра и субъектов с учетом объективных особенностей географического и экономического положения отдельных территорий, с тем чтобы обеспечить не только прозрачные механизмы «выравнивания», но и задействовать потенциал развития субъектов Российской Федерации.