

Тема 6

Теоретические концепции федерализма и их воплощение в государственном устройстве современной России

Теоретические концепции федерализма

1. Координированного (дуалистического) федерализма
2. Кооперативного федерализма
3. Договорного федерализма
4. Бюджетного федерализма
5. Экономического федерализма
6. Симметричной и асимметричной федерации
7. Делимости и неделимости суверенитета

Координированный (дуалистический) федерализм

1. Такой федерализм **не предусматривает обязательное объединение штатов, земель и т.п. в единое союзное государство.** Впервые данный термин введен американским специалистом по теории конституционного права Э. Коруином в начале 30-х годов XXв.
2. Основу теории координированного (дуалистического) федерализма составляет идея разделения полномочий в федеративном государстве таким образом, что оба уровня управления в пределах своих полномочий независимы друг от друга.
3. Структурообразующей моделью всех форм политического взаимодействия в обществе теория координированного (дуалистического) федерализма принимает **договорные отношения.**
4. Приверженцы теории координированного (дуалистического) федерализма считают, что в сфере ответственности, закрепленной за участниками договора нормами Основного закона, и федеральный центр и субъекты федерации сохраняют суверенитет в полной мере.
5. В теории координированного (дуалистического) федерализма в принцип возводится жесткое горизонтальное разделение уровней управления, то, что в 1950-е годы у американских ученых получило образное определение *lauer-cake federalism* (федерализм, подобный слоеному пирогу).

Данная теория на деле в чистом виде не действует, и в прошлом не действовала ни и одной стране, так как не соответствует политическим реалиям: значение федерации несопоставимо с ролью отдельно взятого региона, каким бы значительным он не был.

Кооперативный федерализм

1. Концепция «кооперативного федерализма» рассматривает федерализм как объединение усилий центра и мест для выполнения общих задач. Региональные полномочия должны кооперироваться с федеральными. Понятие «кооперативный федерализм» вошло в научный обиход в 1938г., со времени публикации труда американской исследовательницы Дж. Кларк.

2. Кооперативный федерализм стремится преодолеть деление целого на две противопоставленные друг другу части, но в то же время обеспечить доминирующую роль федеральных органов власти.

3. В целях кооперации усилий и интеграции в ведении общегосударственных дел создается ряд учреждений, которые организованы федерацией, но по функциям их можно квалифицировать как «общие органы», так как они в одинаковой мере обслуживают как федерацию, так и земли.

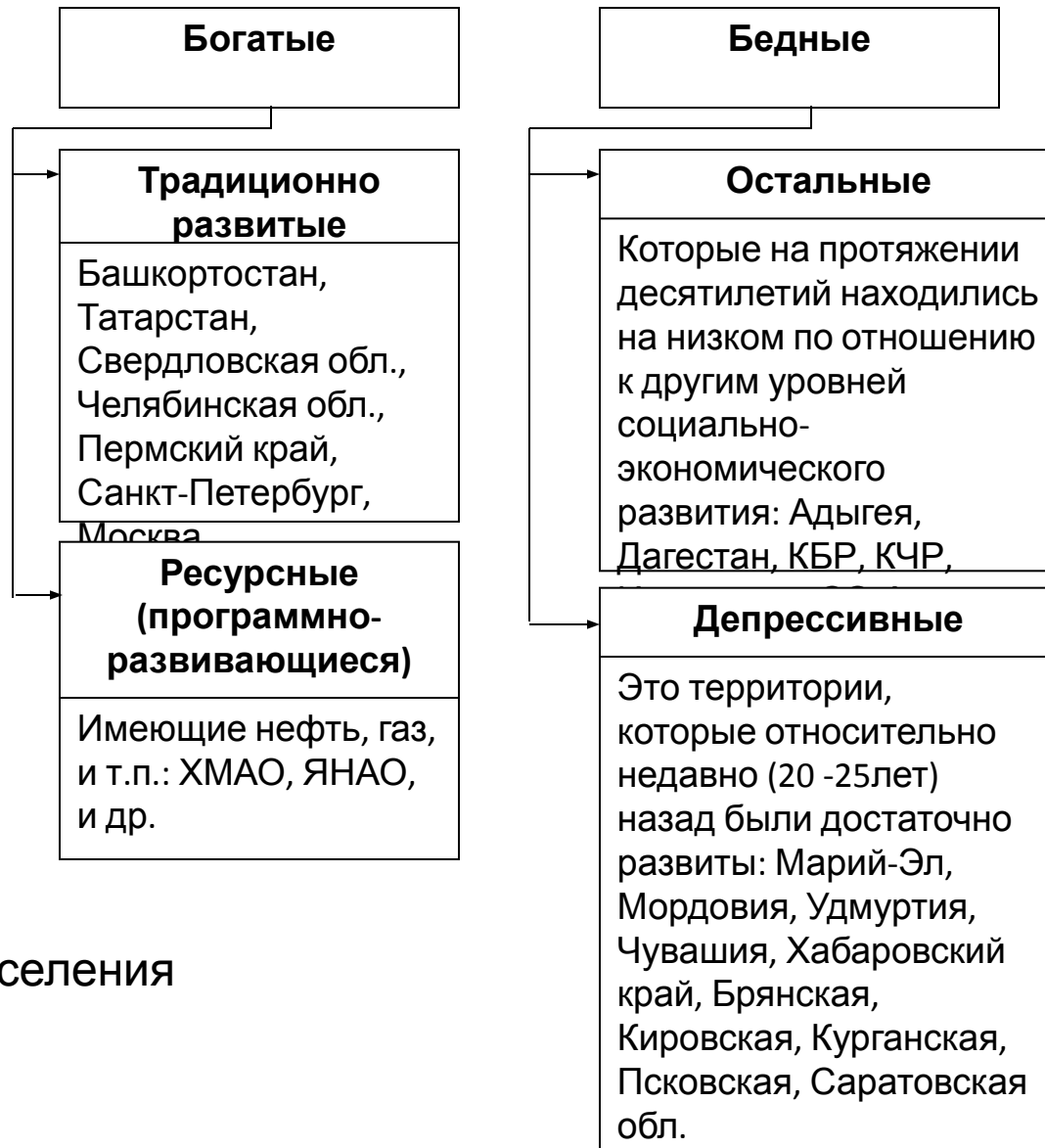
4. Концепция «кооперативного федерализма» включает программы развития отдельных субъектов федерации, специальные «субсидии выравнивания» уровня развития регионов. Они направлены, главным образом, на развитие социально-экономической инфраструктуры и приведение в соответствие с общенациональным стандартом уровня жизни «бедных» регионов.

5. Доктрина «кооперативного федерализма» опирается главным образом, не на конституционные нормы, а на политические реалии. Ее правовая основа коренится больше в текущем законодательстве и особенно в актах исполнительной власти.

6. Ценность «кооперативного федерализма» состоит в том, что субъекты федерации стремятся к миру и согласию с центром на основе сотрудничества и солидарности.

7. С 1950-х годов XXв. американские политологи (Дж. Маклейн) назвали новую систему отношений marble-cake federalist (федерализм, подобный мраморному кексу).

Уровень развития регионов РФ



ВРП на душу населения
различается
в 34 раза.

ХМАО – 431,
Ингушетия – 12,7

Договорный федерализм

1. Теория договорного федерализма более популярна в регионах с сепаратистскими тенденциями и в регионах, считающими себя ущемленными по отношению к другим субъектам.

2. В основе данной теории лежит утверждение, что федерация возникла как объединение государств, которые посредством договора передали часть полномочий, созданному ими, центральному правительству. То есть действие происходит по инициативе «снизу».

3. Согласно этой теории субъекты сохраняют суверенитет в пределах своей компетенции и обладают правом вето на все изменения в договоре или федеральной Конституции.

4. Договорная теория опирается на некоторые действительно имевшие место юридические факты. Некоторые положения, соответствующие этой концепции, можно найти и в преамбулах конституций (например, в Конституции США, Швейцарии).

5. В федеративном государстве договоры имеют государственно-правовой, а не международно-правовой характер. Они заключаются в рамках федеральной Конституции и не служат основанием для превращения конституционной федерации в договорно-конституционную или договорную.

6. В конституционной федерации подготовка и принятие Основного закона протекают с участием, нередко решающим, высших органов управления уже существующего государства. То есть становление такой федерации осуществляется по инициативе «сверху».

7. Следовательно, Конституция РФ, Федеративный и иные договоры имеют разное правовое значение в регулировании государственного устройства страны. Правовую основу Российского государства и его эффективного функционирования, как и раньше, составляет федеральная Конституция и основные законы (конституции, уставы) субъектов федерации.

8. Конституция РФ устанавливает конституционную, а не договорно-

Бюджетный федерализм

1. Сегодня термин «бюджетный федерализм» широко применяется в юридической литературе под разными наименованиями: «бюджетный федерализм», «межбюджетный федерализм», «бюджетно-налоговый федерализм», «финансово-бюджетный федерализм». Но это лишь различные названия одного и того же социально-экономического явления.

2. Его сущность заключается в том, что это отношения между федеральной властью и властями национально-государственных и административно-территориальных подразделений по поводу оптимального, научно обоснованного распределения доходов бюджетов каждого уровня и расходов, финансируемых из них.

3. Принципами бюджетного федерализма являются:

- единство общегосударственных интересов и интересов населения как основа сбалансированности интересов трех уровней власти по бюджетным вопросам;
- сочетание централизма и децентрализации в разграничении бюджетно-налоговых полномочий, расходов и доходов по вертикали бюджетной системы, распределение и перераспределение их между бюджетами различных уровней на объективной основе;
- высокая степень самостоятельности бюджетов и ответственность органов власти каждого уровня за его сбалансированность, бюджетную обеспеченность исходя из налогового потенциала соответствующих территорий при наделении властных структур необходимой для этого налоговой инициативой;

Экономический федерализм

- 1. Идеологи концепции (Ю.И. Любимцев) классифицируют федерализм на «политический» и «экономический»
- 2. С их точки зрения неизбежно перерастание первого во второе в ближайшее время.
- 3. Главной задачей «экономического федерализма» является создание устойчивости и значимости (полномочности) **государственного экономического центра, как выразителя политических и экономических интересов Российского государства, как интегратора и регулятора всего экономического механизма государства, его экономического пространства и потенциала.**
- 4. Понятия «бюджетный федерализм» и «экономический федерализм» не тождественны. И «бюджетный», и «экономический» федерализм – это лишь грани одного общего политико-правового понятия – «федерализм», и отражают конкретные определенные отношения между федерацией и ее субъектами, в данном случае экономические, финансовые, бюджетные.

Симметричная и асимметричная федерации

1.«Симметрия» федерации выражает суть такой формы государственного устройства, в которой входящие в его состав субъекты **имеют равноправный конституционный статус**.

2.«Асимметрия» предполагает возможность разных полномочий субъектов федерации в зависимости от географических, экономических и других условий.

В целом по проблеме «асимметричной федерации» существуют две точки зрения. Первая - в федеративном государстве асимметрия возможна, но не в конституционном статусе субъектов федерации. Вторая – возможно предоставление отдельным субъектам федерации отличного от других конституционного статуса, вплоть до признания за ними самостоятельного субъекта международного права. На практике приветствуется первая. Статус субъекта федерации состоит в его равноправном политико-правовом положении в федеративном государстве, а «объем полномочий» – в правовом механизме деятельности по реализации своих функций, обусловленных специфическими условиями.

3.При характеристике федеративного устройства государства понятия симметрия – асимметрия рассматривают в соотношении с такими понятиями как централизация – децентрализация. При таком рассмотрении можно получить четыре комбинации.

- 1. Централизованная симметричная федерация.
- 2. Централизованная асимметричная федерация.
- 3. Децентрализованная симметричная федерация.
- 4. Децентрализованная асимметричная федерация;

4.В федеративном государстве не исключается асимметрия в законодательстве и иной деятельности органов власти субъектов федерации. Учет местных условий, региональных особенностей отдельных субъектов федерации может обусловить асимметричность в подходах по реализации ими государственной власти в вопросах, которые не входят в пределы ведения федерации и совместного ведения с субъектами федерации. Но это не имеет ничего общего с особым статусом, отличным от конституционного статуса других субъектов федерации.

Делимость (неделимость) суверенитета в федеративном государстве

Существует три точки зрения.

- а) Суверенитетом обладает только федерация в целом. (Г. Еллинек, П.Лабанд, В.Уиллоуби);
- б) Суверенитет принадлежит только составным частям федерации.(М.Зейдель, Д. Кальхаун);
- в) Суверенитет делится между федерацией и ее членами соответственно закрепленной в конституции доле государственной власти (А.Токвиль, Г. Вайц.).

Профессор Т.М. Шамба отмечал: «Единственным носителем суверенитета является народ вне зависимости от его численности. А прямым продолжением суверенитета народа является суверенитет созданного им государства».

Воплощение теоретических концепций федерализма в государственном устройстве современной России:

1. Россия была провозглашена федерацией, а не создана путем объединения самостоятельных государств.
2. Россия с самого начала была конституционно-правовой федерацией (а не конституционно-договорной).
3. Россия создавалась как асимметричная федерация.
4. Субъекты Российской Федерации создавались по национально-территориальному признаку.
5. Статус субъекта Российской Федерации может быть изменен.
6. Все субъекты Российской Федерации равноправны во взаимоотношениях с центральными органами государственной власти РФ.
7. Российская Федерация обладает суверенитетом, распространяющимся на всю ее территорию.
8. Строительство Российской Федерации согласно принципам определенной, выработанной в других странах и основанной на их опыте построения государственности, концепции вряд ли можно считать оправданным.

Россия, уникальна по своим географическим, этническим характеристикам. Традиции, обычаи в становлении российской государственности, в законодательстве, в политической организации общества, в структуре управления, в отношениях между центром и регионами также отличны.

9. При выработке современной доктрины развития федерализма в России необходимо учитывать конкретный исторический момент, реальную политическую, экономическую, социальную, и этнополитическую ситуацию в регионах, которая требует своих, оригинальных решений. Сегодня Концепция российского федерализма находится в процессе выработки, хотя ее основные магистральные направления уже определены (См. материалы заседания Госсовета РФ от 26.12.2011).