

Баранов А.П., Булигенова Д.А.
Оренбургский государственный университет
E-mail: a.p.baranov87@gmail.com

ФЕДЕРАТИВНАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

В настоящее время федеративные отношения в России трансформируются, развитие федеративной государственности еще не закончено. На этом пути государство сталкивается со множеством проблем. В частности, поиск путей децентрализации полномочий, выбор направления изменения степени участия субъектов Федерации в реализации государственной региональной политики. Проблема децентрализации полномочий связана с расширением ответственности органов власти субъектов федерации при решении социально-экономических вопросов. Установить соотношение централизации и децентрализации экономической, социальной и политической жизни, создать единое экономическое, социальное и политическое пространство через разграничение предметов ведения и полномочий позволяет федерализм как форма организации государства.

Для теоретической разработки проблемы реформирования федеративных отношений и выработки механизма взаимодействия органов государственной власти федерации и ее субъектов, позволяющего разрешить противоречия по предметам ведения и полномочиям, рассматриваются теоретические аспекты федеративной политики в Российской Федерации, сущность федеративных отношений, раскрывается понятие экономического федерализма, механизма федеративных отношений, изучается процесс его трансформации, пути его совершенствования.

Для совершенствования федеративных отношений необходимо создание системы взаимоотношений и разграничения полномочий, дающей возможность самостоятельно развиваться каждому региону; необходимо совершенствовать механизм реализации конституционных мер; создание системы государственной власти на основе конституционной модели федеративного устройства; необходимо создание такого экономического механизма федеративных отношений, который будет стимулировать субъекты федерации к достижению экономической самодостаточности, саморазвитию и самообеспечению, наращиванию производственного потенциала, привлечению инвестиций, внедрению прогрессивных технологий, укреплению системы экономических отношений федеративного типа в целом.

Ключевые слова: федерализм, разграничение полномочий, федерализация, федеративные отношения, власть, экономический механизм федеративных отношений

Трудность решения проблемы децентрализации полномочий органов государственной власти связана с различием уровня социально-экономического развития субъектов федерации и невозможностью ряда регионов самостоятельно обеспечить требуемый уровень развития своей экономики [1].

Высокая степень различия уровней развития регионов может привести к разрушению экономического и политического единства страны, а децентрализация власти – к тому, что богатые регионы, естественно, будут стремиться к экономической изоляции от бедных регионов и обладанию большими правами по сравнению с ними. Поэтому, реформирование федеративных отношений должно быть связано с решением проблемы согласования формального равенства между субъектами с высокой степенью дифференциации уровней их социально-экономического развития и выработкой механизмов решения данной проблемы.

Основной задачей для сокращения различий между уровнем социально-экономического развития субъектов федерации является переход к инновационной модели развития регионов при сохранении единства экономического и пра-

вового пространства страны [2]. Для этого необходимо выявить и оценить потенциал развития каждого отдельного субъекта федерации.

Расширение объема полномочий региона должно быть обеспечено развитием собственной экономики и одновременной интеграцией с экономиками других регионов, а не получением субсидий от федерального центра. При этом расширение регионами своих полномочий может преследовать различные цели, в результате чего возникает неопределенность целей и механизмов децентрализации полномочий органов государственной власти. Для того чтобы избежать этого, необходимо установить конкретные цели децентрализации, установить критерии эффективности деятельности государственных органов региональной власти.

Приоритетным направлением в национальной и федеративной политике на современном этапе является группирование усилий по решению накопившихся проблем национально-самобытного развития и межнационального единства. Из этого следует, что национальная политика в России является важной составляющей частью в формировании системы федеративных отношений.

В целях обеспечения учета интересов всех народностей многонациональной России и взаимодействия федеральных органов государственной власти главной задачей властей Российской Федерации является развитие межнационального сотрудничества.

Для решения данной задачи обратимся к принципам федерализма провозглашенные Конституцией РФ. Прежде всего, это принцип равноправия между всеми субъектами федерации и федеральными органами власти, а также между национальными общностями в каждом субъекте федерации и в государстве в целом. Важную роль при решении данной задачи играет участие региональных властей в государственном управлении. Это вытекает из самой сущности федеративных отношений и приведет к созданию нормативной модели взаимодействия, которая способствует более результативному сотрудничеству между федеральными и региональными органами власти. Решение проблем федеративных отношений и федеративного устройства играет важную роль для дальнейшей интеграции этнических групп, как этнических меньшинств, так и людей всех национальностей, проживающих на территории России [3].

Для достижения данной цели необходимо создание системы взаимоотношений и разграничения полномочий, дающей возможность самостоятельно развиваться каждому региону, его народу, культуре.

Актуальной проблемой на сегодняшний день является распределение полномочий между органами власти разных уровней и заключается в:

- разработке концептуального подхода к совершенствованию федеративных отношений;
- выработке механизма взаимодействия федеральных органов государственной власти с субъектами Федерации для устранения несоответствия между принципом равноправия субъектов федерации и разным статусом областей, республик, краев, автономных округов[4];
- устранении противоречий в области предметов ведения и разграничении полномочий между Федерацией и ее субъектами.

Федерализация – это процесс формирования институтов государственной власти, построенный на принципах разграничения полномочий и предметов ведения, независимости властей каждого уровня в пределах своих полномочий, приоритета федеральных законов над законами субъектов федерации, для обеспечения целостности, единства государства.

В настоящее время процесс федерализации не завершен [5].

Особенностью федерализма является определенное соотношение между федеративными связями, которые преобладают в государстве, и элементами унитаризма, конфедеративных отношений в модели конкретного государства. Каждая федерация состоит из субъектов федерации, выполняющих ряд государственных функций самостоятельно, данными функциями они наделяются федеральным центром, но ряд функций субъекты федерации выполняют совместно с федеральным центром. Субъекты федерации — единообразно ограниченно правоспособные государственные образования, которые составляют единое федеративное государство; единообразное ограничение правоспособности субъектов федерации устанавливается Конституцией [6].

Федеративные отношения — это отношения между субъектами власти по поводу разграничения предметов ведения и полномочий в политической, и социально-экономической областях, которые основаны на добровольных договорах, соглашениях.

Федерализм является способом воспроизводства гражданского общества, его политической, экономической и социальной структуры.

Федеративные отношения в государстве характеризуются прочностью, которая определяется:

- 1) эффективностью функционирования механизма учета интересов субъектов федерации на федеральном уровне;
- 2) расширением полномочий органов государственной власти;
- 3) ответственностью за уровнем экономического развития как в самом регионе, так и на всей территории федерации.

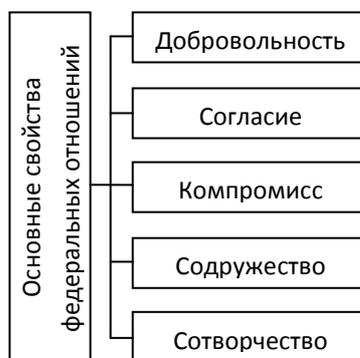


Рисунок 1 – Основные свойства федеративных отношений

Могут возникать ситуации, когда приходится отступать от положений указанных в конституции государства.

При этом необходимо совершенствовать механизм реализации конституционных мер. Но, несмотря на определенную проявляющуюся унификацию по ряду вопросов государственного устройства, особенно в тех субъектах Федерации, которые имеют национальные и социально-экономические особенности, необходимо постоянно учитывать специфику составляющих округа субъектов и территорий [7].

Необходимо поддерживать сложившуюся систему взаимодействия органов власти различного уровня. Она должна обеспечивать стабильность федеративных отношений, укрепление единства страны, разработку идеологии единой государственности. Это говорит о стремлении совершенствовать деятельность органов власти всех уровней в субъектах в условиях формирования нового государственного устройства.

Федеративные отношения в Российской Федерации обладают своей спецификой, которая вызвана разными статусами национально-государственных и территориально-государственных субъектов Российской Федерации. В третьей главе Конституции «Федеративное устройство» перечислены основные принципы федеративного устройства и раскрывается механизм взаимодействия органов государственной власти федерации и органов власти субъектов федерации [8]. Статья 5 устанавливает равноправие субъектов федерации, но в статье 66 проявляются противоречия в сфере федеративного устройства, выраженные в закреплении, в отличие от статьи 5, неравноправия краев, областей, входящих в их состав автономных округов, выражающееся в соподчинении субъектов федерации.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектами закреплено в Конституции, Федеративном договоре и иных договорах, касающихся этих вопросов. Это положение содержится в ч. 3 ст. 11 Конституции РФ и является основой конституционного строя, оно способствует решению проблемы разграничения в правовых формах. Это положение обеспечивает стабильность власти на всей территории Федерации.

Конституция устанавливает исключительную компетенцию федеральных органов власти (Президента РФ, Федерального Собрания, Правительства РФ) путем отнесения определенных

вопросов к числу предметов их ведения. То есть, только эти органы вправе издавать по отнесенным к их ведению вопросам соответствующие правовые акты, такие как постановления, указы и законы, осуществляя тем самым нормативно-правовое регулирование и текущее управление. Предметом ведения федеральных органов государственной власти являются сферы их полномочий, в которые не имеют права вмешиваться органы государственной власти субъектов Федерации [9].

Исключительные полномочия федеральных органов власти распространяются не на все сферы общественной жизни и деятельности граждан, однако в этих сферах и проявляется роль Федерации в обеспечении общих интересов многонационального населения страны.

Совместное ведение ряда определенных вопросов – это отнесение их к компетенции Федерации и ее субъектов в равной степени. По вопросам совместного ведения могут издаваться федеральные законы и законы субъектов Федерации, указы Президента РФ и акты президентов и глав администраций субъектов Федерации, постановления Правительства РФ и акты исполнительной власти субъектов Федерации. Федеральные органы государственной власти регулируют вопросы совместного ведения со своей стороны лишь в определенной части, без жесткой централизации. Но этот вопрос сложно реализуется на практике.

Закрепленные в Конституции РФ предметы ведения и полномочия органов Федерации, можно условно разделить на следующие группы:

- 1) Вопросы государственного строительства и защиты прав и свобод граждан;
- 2) Вопросы регулирования социально-экономического развития Федерации;
- 3) Вопросы деятельности правоохранительных органов и правовой системы;
- 4) Координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации, выполнение международных договоров РФ.

Отсюда видно, что ряд правовых вопросов, относящихся к отраслям административного и трудового права регулируется совместно Федерацией и ее субъектами, а другие (гражданское, уголовное и др.) – исключительно Федерацией. Социальная сфера регулируется Федерацией совместно с ее субъектами. Но при создании системы органов государственной власти и местного самоуправления Федерация может только совместно устанавливать общие принципы [10].

Таким образом, решить задачу формирования благоприятных условий для эффективной деятельности хозяйствующих субъектов регионов и федерации в целом, а также механизмов выработки и принятия эффективных решений, реализации интересов государства и соблюдение балансов интересов позволит создание системы государственной власти на основе конституционной модели федеративного устройства.

Формирование федеративных отношений на основе вышеуказанной модели отвечает принципу экономической целесообразности. Единое экономическое пространство сохраняется путем экономической федерализации. Основой реальной федерации является экономический федерализм.

Под экономическим федерализмом понимается внутренняя система связей федерации с ее субъектами и механизм их взаимодействия в сфере экономической деятельности и их экономических интересов, регулируемых Конституцией РФ, конституциями и уставами субъектов федерации и иными нормативными актами.

Система экономического федерализма должна строиться на принципах равноправия федерации и ее субъектов как в рамках собственных предметов ведения, так и в рамках их предметов ведения на основе соответствия доходных полномочий сторон и их ответственности [11]. Также необходимо закрепление в Конституции двух уровней государственной собственности. Кроме того, основополагающим принципом является экономическая самостоятельность субъектов федерации.

В настоящее время в России важно уделять больше внимания теоретическим исследованиям вопросов экономического федерализма по причине изменения экономического механизма федеративных отношений.

Экономический механизм российского федерализма находится в развитии. В этих условиях необходимо создание такого экономического механизма федеративных отношений, который будет стимулировать субъекты федерации к достижению экономической самостоятельности, саморазвитию и самообеспечению, наращиванию производственного потенциала, привлечению инвестиций, внедрению прогрессивных технологий, укреплению системы экономических отношений федеративного типа в целом.

При исследовании проблем экономического механизма федеративных отношений особое внимание необходимо уделить определению сущности экономического механизма и его роли

в укреплении интеграции регионов в единое экономическое пространство для социально-экономического развития страны.

При изучении сущности экономического механизма федеративных отношений, его необходимо рассматривать не только как совокупность инструментов, обеспечивающих интеграцию регионов, но и как систему мер материального стимулирования субъектов экономических отношений [12].

Экономический механизм федеративных отношений необходимо рассматривать с точки зрения субъектов экономических отношений, которыми выступают федерация, ее субъекты и органы власти.

Каждый субъект экономических отношений является носителем экономических интересов. С позиции субъектов федеративных отношений выделяют национальные или общегосударственные интересы и интересы субъектов федерации.

Национальными экономическими интересами выступают сохранение единства социально-экономического и правового пространства государства, его целостности, обеспечение равных прав граждан Российской Федерации, геополитическое и геостратегическое положение страны, статус России как субъекта международного права [13].

Интересы субъектов федерации заключаются в создании условий необходимых для реализации на каждой конкретной территории гарантированных конституционных прав и свобод и стимулирования населения и хозяйственных субъектов [14]. Интересы субъектов федерации должны быть подкреплены государственной политикой и деятельностью органов власти субъектов федерации.

Интересы субъектов федерации нацелены на сохранение и развитие производственного, социально-экономического, демографического потенциала региона. Параметрами, характеризующими региональные интересы субъектов федерации, являются соответствие уровня жизни населения федеральным и региональным стандартам; наличие региональных экономических источников развития, ресурсов экономики; наличие условий для реализации трудового (производственного, интеллектуального, духовного) потенциала региона; наличие системы региональных социально-экономических связей; наличие достаточного природно-ресурсного и экологического потенциала; стабильность общественно-политической и национально-этнической ситуации.

Существует проблема трансформации экономических интересов субъектов федерации в интересы региональных элит и административно-командного центра, не являющихся полномочными выразителями региональных интересов [15].

При разработке и реализации региональной политики федеративного государства, направленной на согласование экономических интересов, необходимо учитывать интересы субъектов федерации. Национальные интересы являются приоритетными над интересами субъектов федерации и не совпадают с последними.

Таким образом, экономический механизм федеративных отношений является системой инструментов, принципов, материальных стимулов, и способов организации согласованного взаимодействия федерации и ее субъектов, направленных на интеграцию регионов, обеспечение баланса экономических интересов.

Экономический механизм федеративных отношений направлен на реализацию экономической стратегии государства, которая соответствует уровню и тенденциям развития экономики.

Экономический механизм одновременно создает единую исполнительную вертикаль федеративных отношений и формирует их основу путем интеграции регионов в единое экономическое пространство. Инструментом укрепления федеративных отношений является региональная политика государства.

Исследование проблем экономического механизма федеративных отношений позволяет создать эффективную систему управления государством, реализующим в полном объеме свои экономические функции; а также, разработать механизмы регулирования отношений между субъектами федеративных отношений для обеспечения развития государственности, стабильности государства, сохранения единого экономического пространства.

05.08.2015

Список литературы:

1. Линник Т.Г. Совершенствование федеративных отношений // Вестник Тюменского государственного университета. – 2010. – № 4. – С. 144-149.
2. Власов Г.Н., Желтов А.М. Государственное регулирование экономики. Учебное пособие. Нижний Новгород, 1998. – 245с.
3. Татаркин А.И., Куклин А.А., Черепанова А.В. Социально-демографическая безопасность регионов России: текущее состояние и проблемы диагностики // Экономика региона. 2008. №3 (15). С. 153-161.
4. Добрынин Н. М. Новый федерализм: Модель будущего государственного устройства Российской Федерации. — Новосибирск: Наука, 2003. — С. 468.
5. Тихомиров Ю.А. Государственное управление. Модели и реальность // Право и экономика. 2006. № 4. С. 4.
6. Экономический механизм федеративных отношений / Под ред. С.Д. Валентя. М.: ИЭ РАН, 2005. С. 33.
7. Чертков А.Н. Механизм разграничения полномочий между федеральными и региональными органами и повышение эффективности осуществления государственной власти // Законодательство и экономика. – М., 2007, № 1. – С. 5-11.
8. Горбачев И. Г. Российский федерализм: проблемы сотрудничества и взаимной ответственности федерального центра и субъектов Федерации. — Санкт-Петербург: Изд-во Санкт-Петербургского университета МВД РФ, 2001.– С. 116.
9. Годин А.М. Бюджетная система Российской Федерации: Учебник. – 8-е изд., испр. и доп. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко», 2009. – С.297.
10. Хвошин А. А. Экономический федерализм в Российской Федерации и программирование регионального развития //Социально-экономические проблемы развития региона: Сборник статей.–Тюмень: Изд-во ТюмГУ. – 2003. – С. 221-219.
11. Лексин В. Н., Швецов А. Н. Реформы и регионы: системный анализ процессов реформирования региональной экономики, становления федерализма и местного самоуправления //М.: ЛЕНАНД.–2012.–1024 с. – 2015.
12. Миронюк М. Г. Современный федерализм: Сравнительный анализ: Учебное пособие. – РОССПЭН, 2008.
13. Лексин В. Н., Швецов А. Н. Проблемы согласования интересов и организации взаимодействий в системе федеративных отношений //Федерализм. – 2003. – №. 2. – С. 97-122.
14. Конев Ф. Ф. Развитие федерализма и федеративных отношений: теория и опыт современной России //История государства и права. – 2003. – №. 1. – С. 24-27.
15. Мириханов Н. М. Федерализм, многонациональность, государственность: новый курс российской власти //Федерализм. – 2002. – №. 3. – С. 103-122.

Сведения об авторах:

Баранов Андрей Павлович, аспирант Оренбургского государственного университета,

Е-mail: a.p.baranov87@gmail.com

Булигенова Диана Александровна, аспирант Оренбургского государственного университета,

Е-mail: danka-17@mail.ru