

Санкт-Петербургский государственный университет
факультет политологии
кафедра Российской политики

**Выпускная квалификационная работа
БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА**

**НА ТЕМУ: «Современная российская политика в условиях
централизации и децентрализации»**

По основной образовательной программе высшего образования бакалавриата
«Политология» по направлению 030200 «Политология»

Студента Буранова Максима Михайловича

Рецензент:
Шерстобитов Александр Сергеевич
Ф.И.О

Научный руководитель:
Бурикова Инга Сергеевна
Ф.И.О.

Кандидат политических наук
Доцент кафедры политического
управления
уч. степень, уч. звание

Кандидат психологических наук
Преподаватель кафедры российской
политики
уч. степень, уч. звание

наличие неправомерных заимствований (%) _____

Санкт-Петербург
2016

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРОЦЕССОВ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ.....	8
1.1 Централизация и децентрализация в федеративном государстве	8
1.2 Понятия «центр» и «регионы» в теории федерализма	9
1.3 Различные интерпретации понятия «федеративное государство»	13
1.4 Виды федеративных государств.....	19
1.5 Централизация и децентрализация регионов в рамках развития института федерализма.....	23
1.6 Различные принципы классификации федеративных государств.....	27
1.7 Институты и инструменты децентрализации и централизации в федеративном государстве	29
ГЛАВА II. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ В ПРАКТИКЕ МИРОВЫХ ГОСУДАРСТВ.....	34
2.1 Особенности федеративного устройства США.....	34
2.2 Федерализм в Канаде.....	37
2.3 ФРГ: взаимодействие федерации и земель	41
2.4 Сферы взаимоотношений центра и регионов влияющие на уровень децентрализации федерации	46
ГЛАВА III. ХАРАКТЕР РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В РАЗЛИЧНЫЕ ВРЕМЕННЫЕ ПЕРИОДЫ	50
3.1 Основные периоды развития отношений «центр – регионы» в Российской Федерации	50
3.2 Развитие институтов исполнительной власти субъектов РФ и их отношения с центром федерации	52
3.3 Реформирование Совета Федерации Федерального Собрания РФ, изменение его роли в российской политике.....	58
3.4 Изменение характера российского бюджетного федерализма	62
3.5 Этапы развития федерализма в России	64
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	73
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	76

ВВЕДЕНИЕ

Многовековая история создания и развития такого политического института как государство сопровождалось совершенствованием механизмов территориального управления его подвластной территорией. Расширение империй ставили перед государями все новые задачи, самой сложной из которых являлась полноценная интеграция новых владений в сложившуюся систему управления. История знает много примеров создания огромных империй, державшихся на военной мощи племен-завоевателей. Однако большинство из них имело примитивную систему управления своими провинциями, что приводило к быстрому их распаду.

Совершенствование государственных институтов со временем привело к стабилизации границ государств. Империи, родившиеся во времена Позднего Средневековья, просуществовали до конца Нового времени и имели под собой прочную основу своего существования, опиравшуюся не только на военную силу. Колониальные империи создавали в своих заморских владениях институты, способные интегрировать и удержать под своей властью территории, которые были удалены от столицы на тысячи километров, между которыми порой пролегли океаны.

Сегодня колониальные империи исчезли с политической карты Мира, но проблема управления большими географическими пространствами до сих пор актуальна. И в первую очередь она актуальна для России.

Совершенствование экономической и социальной сфер нашей жизни поставили перед институтом государства новые задачи по управлению своей территорией. Глобализация, с одной стороны, сузила мировое пространство, но с другой сделала это пространство разнородным внутри национального государства. В наше время, несмотря на ожидания ученых-политологов конца 20 века, этнический фактор является одной из самых актуальных тем в деле территориального строительства государства. Сегодня с данной проблемой столкнулись такие передовые европейские страны, как Великобритания, Бельгия и Испания. Пренебрежение степенью важности

этнического фактора во внутренней политике привело к кровавому конфликту на Юго-Востоке Украины.

Как мы видим, проблема эффективного управления территорией своего государства, для достижения единства и развития своей страны, актуальна не только для больших по размеру государств. Чем сильнее территория страны разнородна по географическому, этническому, религиозному либо экономическому принципу, тем сложнее сохранить её территориальную целостность.

Для России все эти проблемы особенно актуальны - она обладает самой большой территорией, на которой проживают представители около 190 народов, население 7 республик федерации исповедует ислам. Вопрос грамотной организации территориального управления в России – вопрос сохранения единства и стабильности страны.

Однако, при понимании всей степени важности этой проблемы для нашего государства, в России до сих пор нет представления о том, какой должна быть политика выстраивания отношений между центром федерации и её регионами. Государство, с одной стороны, стремится к большему контролю над своими субъектами. С другой стороны, в научной среде теория федерализма развивается в либеральной парадигме. На этот вопрос нет однозначного ответа.

Свобода регионов, неограниченная децентрализация власти в России в 90-е гг. привели к возникновению и усилению центробежных тенденций. Рост веса региональных политических элит и их независимость в принятии решений по проблемам внутри своих субъектов, привели к неэффективности власти федерального центра и серьезным экономическим проблемам, которые Москва была не в состоянии решить. Все это подрывало саму основу единой государственности и несло в себе угрозу распада. Распадом Российской Федерации мог закончиться «парад суверенитетов», который провозгласил Б.Н. Ельцин. Его активно поддержали не только элиты

сепаратистски настроенных субъектов, но и политические элиты ряда других регионов страны.¹

В этом смысле, политика В.В. Путина в начале его правления помогла сохранить единство страны. Однако большинство авторов негативно отзывается о политике централизации и политике построения «вертикали власти» в стране, считая ее чрезмерной. По их мнению, подобная политика сдавливает инициативу внутри самих субъектов. Политика жесткой централизации, подавление Москвой любой самостоятельности и инициатив, которые исходят от властей субъектов, приводят к потере какого-либо интереса к перспективам развития единого государства со стороны региональных элит. В свою очередь это приводит к росту недовольства действиями федерального центра, а в дальнейшем и к застою в социальной и экономической сферах.²

На сегодняшний день Россия действительно столкнулась с социально-экономическими проблемами, проявилось замедление экономического роста. И сегодня важно искать пути выхода из сложившейся ситуации. Необходимо анализировать как структурные проблемы экономики, так и проблемы административного управления государством. Именно поэтому в данной работе будут рассмотрены основные аспекты административно-территориального управления государством. Для целостного представления о характере отношений между центром и регионами необходимо составить систему критериев, влияющих на централизацию и децентрализацию власти, позволяющих охватить все плоскости данных взаимоотношений.

Решение этих проблем поможет выполнить главную **цель работы** - анализ изменений системы административно-территориального управления в Российской Федерации во временном ракурсе. В данной работе будет охвачен период современной России – с 1990г. по 2015г. Для этого

¹ Гончаров В.В. Принципы формирования и функционирования исполнительной власти в Российской Федерации: институционально-политический анализ: Моногр. — М., 2007. С. 111—121

² Безруков А.В. Усиление централизации: совершенствование или разрушение российского федерализма? // Журнал российского права. 2001. № 12. С. 27—32

необходимо выделить институты российского федерализма, которые оказали существенное влияние на баланс «центр – регионы», и проанализировать то, как они менялись в зависимости от изменения политической ситуации в стране.

В ходе работы должны быть подтверждены или опровергнуты гипотезы о том, что характер российского федерализма был подвержен постоянным изменениям, которые зависели от курса центральных политических элит. Центральные политические элиты были заинтересованы как в централизации, так и в децентрализации регионов в зависимости от доминирующих в определенное время задач и от баланса сил «центр – регионы». Все значимые изменения в проведении центральной политики сопровождались изменением системы «центр – регионы», что подтвердит тезис о степени ее важности для реализации государственной политики России.

Прийти к этой цели нам поможет решение следующих **задач**:

- Анализ теоретических подходов к институту федерализма;
- Изучение понятий «центр», «регионы», «централизация», «децентрализация»;
- Выявление плоскостей взаимодействия центра и регионов в государстве;
- Анализ отношений центра и регионов в различных федерациях (США, Канада, ФРГ);
- Выявление условий влияющих на отношения «центр – регионы»;
- Составление системы критериев для оценки характера административно-территориального устройства государства;
- Оценка российского федерализма по заданной системе критериев;

Объектом данного исследования является система административно-территориального устройства России с ее федеративными институтами. В данной работе будет проанализировано то, как функционирует федерализм в

России, какие институты существуют, и то, какие инструменты федеральный центр использует для усиления своего влияния в регионах либо проведении политики децентрализации.

Предметом исследования являются условия, которые влияют на усиление или ослабление централизации в России. Необходимо изучить, какие события или изменения в политике страны приводили к изменению характера российского федерализма, а также то, каким образом центр добивался необходимого ему баланса.

Для достижения поставленных целей и задач в данной работе будут использованы методы сравнительного анализа, для изучения и сравнения структуры федеративных моделей различных государств. Также необходимо изучение теоретической базы, поиск подходов к феномену федерализма и разработанных моделей административно-территориального устройства государства. Федеративное устройство России будет изучено при помощи институционального анализа, однако для определения факторов влияния на децентрализацию и централизацию необходимо применения системного подхода.

В ходе работы должен произойти отход от оценочного восприятия централизации и децентрализации как положительного или негативного явления. Необходимо изучить данные процессы, опираясь на новый подход, исходя из посылки политической целесообразности и поиска необходимого баланса «центр – региона». Централизация и децентрализация могут быть одинаково полезны в разных исторических условиях, являясь ответами на внешние или внутренние вызовы, что позволяет сохранить целостность государства.

ГЛАВА I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРОЦЕССОВ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

1.1 Централизация и децентрализация в федеративном государстве

В любом государстве, обладающем несколькими уровнями власти, складывается баланс «центр – регионы». В зависимости от исторических обстоятельств в государстве складывается определенный баланс власти, распределенной между центром федеративного государства и его субъектами.

В теории федерализма центр понимается как общая система контроля и управления государством на верхнем уровне власти. Он обладает рядом функций: действия по управлению единым государством и поддержание его территориальной целостности. Для этого центр проводит политику по созданию определенной вертикали власти, выстроенной от самого низшего управленческого уровня до высшего.

Регион в противовес центру является системой обеспечения интересов субъектов федерации, основная цель которой – проведение самостоятельной управленческой политики в решении локальных вопросов. Данный статус проявляется в стремлении к приобретению еще большей автономии субъектом.

Два данных тенденции в региональной политике государства описываются в понятиях центробежных и центростремительных сил. Данные силы действуют в государстве одновременно, и их соотношение определяет характер государства на определенный момент времени. Процессы склонения баланса, то в одну сторону, то в другую называются централизацией и децентрализацией. Не стоит считать децентрализацию федерации разрушительным для государства процессом. Сохранение вертикали власти даже при довольно широкой автономии регионов может обеспечивать сохранение и единство государства. Как отмечает Р.Ф. Туровский, сила государства зависит не от того, насколько оно

централизовано или децентрализовано, а от того, насколько центральное правительство смогла эффективно обеспечить баланс, между своими интересами и интересами субъектов федерации.

К развалу государства приводят не процессы децентрализации и централизации, а дисбаланс между интересами центра и регионов. Теория центростремительных и центробежных сил и поиска их баланса в рамках государства называется функционализмом³. Он перекликается с системным и структурно-функциональным подходом.

1.2 Понятия «центр» и «регионы» в теории федерализма

Политическая регионалистика внесла большой вклад в изучении государства, как территориальной структуры власти. Это понятие используется в России с начала 90-х годов прошлого века. Данное направление в политической науке к нашему времени уже успело накопить значительную понятийную и теоретическую базу, которая будет использована в данной работе. В этом смысле, ценным источником является учебник Р.Ф. Туровского, который отражает основной массив накопленных знаний в области политической географии.

Неотъемлемым атрибутом государства является его территория. В мире нет ни одного государства, которое осуществляло бы свою власть, издавало законы, но не имело своей собственной земли. Границы территории определяют политическое пространство, в рамках которого формируются субъекты политических отношений. Формирование субъектов политических отношений в рамках горизонтальной территориальной плоскости происходит вследствие неоднородности этой территории. Для описания данного процесса в политической регионалистике используется понятие «регионализация».

Регион – это широкое понятие. Под ним может пониматься любой участок поверхности, обладающий набором специфических качеств. В

³ Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика, - М.: ГУ ВШЭ, 2006г. – 78с.

обобщенном смысле политический регион - это часть территории страны, которая имеет особенные политические характеристики. Однако при таком широком определении под это понятие будут подпадать как административные единицы разных уровней, так и неформальные регионы, выделенные исследователем в целях своей работы.

Именно поэтому необходимо выбрать рабочее определение региона. В данной работе под регионом будет пониматься формальная административно-территориальная единица первого уровня.

Также основным понятием в рамках политической регионалистики выступает понятие «центр». Важно не путать понятия «центр» и «государство».

Государство это неоднородная и иерархическая система устройства территории. Его можно представить как трехмерную модель, где на горизонтальном уровне расположены регионы, а по вертикали выстроены их иерархические отношения. Данные иерархические отношения замыкает самый высший уровень – центр государства.

В рамках системного подхода государство представляется как трехмерное образование, в котором все субъекты, регионы и центр взаимосвязаны и стремятся к равновесию. Подобное равновесие находится в динамическом состоянии, похожее больше на маятник, который склоняется то в одну, то в другую сторону. На положение этого маятника влияют два фактора – потенциал региональных интересов и уровень центрального интереса.

Региональные интересы в данной системе могут зависеть от нескольких факторов, которые могут сочетаться на одной территории. К ним можно отнести уровень культурно-идеологической идентичности региона. На этот фактор могут влиять как история становления региона, так и его национальные и религиозные особенности, вокруг которых может объединяться население региона, позиционируя это как идентичность их территории. Важным фактором является и геополитическая значимость

территории, которая может использоваться регионом, как козырь в торге с центральным правительством. Однако влияние данных факторов на баланс отношений «центр – регионы» сложно измерить количественным путем. И об уровне их влияния в конкретном регионе мы можем говорить только на основании экспертных оценок.

Значимыми факторами, влияющими на уровень региональных интересов, являются физико-географические особенности региона. Однако здесь речь идет об особенностях не в геополитическом понимании, а, например, об удаленности региона от центра государства, особенности границы территории, островное положение, особенные природные условия. Эти факторы можно описать как стимулирующие обособленность региона от остальной территории страны, что также способствует формированию на этой территории своей собственной идентичности.

Нельзя забывать и об экономическом и демографическом факторах. Уровень концентрации данных параметров способен влиять на вес региона в их отношениях с центральной властью.

Все перечисленные факторы влияют на уровень амбиций региональных властей. Однако их наличие на территории не всегда приводит к требованиям региона о предоставлении ему большей автономии. Их наличие скорее создает потенциал, который могут использовать местные политические элиты. На реализацию этого потенциала могут влиять и действия центральных властей, в зависимости от их интереса.

На уровень интереса общегосударственного центра влияет также ряд параметров. В первую очередь это доминирующая идеология в стране и сложившиеся традиции. История государства, особенность становления его институтов откладывает определенный отпечаток на отношениях между центром и регионами. Сложившиеся традиции в управлении формируют определенный взгляд на процессы децентрализации и региональной эмансипации. Р.Ф. Туровский предлагает следующую шкалу, по которой можно оценить отношение центра к названным процессам: "жесткое

подавление - либеральное отношение - сознательная поддержка региональной самостоятельности". Очевидно, что на это влияют не только сложившиеся политические традиции, но идеология правящих элит, а также политический режим в государстве. Нередко возможны ситуации с несимметричным отношением центра к различным территориям. Это проявляется в подавлении самостоятельности одних субъектов и поддержке автономии других. Часто на такую асимметрию влияет этнический фактор. Примером здесь может послужить сравнение отношения к Царству Польскому и Великому княжеству Финляндскому в Российской Империи, когда стремления к автономии одних жестко пресекалось, а вторым была дана максимальная финансовая и политическая свобода.

К факторам, влияющим на уровень заинтересованности центрального правительства в централизации или децентрализации, относят также общенациональные приоритеты и стабильность в самом государстве. В соответствии с политической ситуацией власти принимают решения о пользе или вреде самостоятельности регионов. Так, в период нестабильности в государстве центр может стремиться пресечь стремление регионов к автономии. На это может также повлиять изменение геополитического положения страны, когда для усиления позиций государства на международной арене центральное правительство будет проводить курс на консолидацию регионов.

В зависимости от всех названных факторов баланс отношений «центр – регионы» может склоняться то в одну, то в другую сторону. Однако для данной работы больший интерес представляют не причины централизации или децентрализации регионов, а те механизмы, к которым прибегает центр для достижения необходимого ему баланса. Поиску тех плоскостей, через которые власть реализует свою политику, будет посвящена следующая часть работы. Важно определить те точки соприкосновения центральной и региональных властей, через которые можно будет определить уровень самостоятельности регионов.

1.3 Различные интерпретации понятия «федеративное государство»

За последнее время произошла актуализация такого многомерного понятия, как федерализм. Это вызвано не только «белыми пятнами» в этой области, но и развитием мировых политических процессов и государств, вызванных глобализацией⁴. Долгое время он не привлекал к себе внимания политологов. Однако за последние годы он превратился в важнейшую проблему политической науки⁵. Увеличивается количество исследований федерализма в области сравнительной политологии.

К концу 20 века часто можно было встретить утверждения исследователей об упадке федерализма. Это было вызвано усиливающейся централизацией во многих традиционных федерациях, однако на сегодняшний день ситуация изменилась. Классические федерации за последнее время подверглись изменениям и модификациям, что в ряде случаев создает потребность в создании новых моделей и классификаций. Не остались в стороне и унитарные государства, которые под давлением внутренних факторов и регионализации поменяли свою структуру административно-территориального управления территорией. Так в 1980 г. Бельгия под давлением национальных противоречий ушла от унитарного типа административно-территориального управления, став федерацией с тремя регионами. Поменяли структуру управления некоторыми своими территориями и такие государства, как Испания, Великобритания, Италия, что характеризуется процессом децентрализации отдельных территорий по отношению к правительству и их автономизацией.

Особый интерес для теории федерализма представляет создание и развитие такого межгосударственного института как Европейский Союз. Для исследователей является проблемой классификация подобных образований в системе сложившейся типологии. Поднимаются вопросы и развития межгосударственных союзов.

⁴ Сморгун Л. В. Сравнительная политология: Учебник для вузов. Стандарт третьего поколения. — СПб.: Питер, 2012. — 308 с.

⁵ Элейзер Д. Дж. Сравнительный федерализм // Полис. 1995. № 5. С. 106—115.

В конце 20 века перестали существовать такие федерации, как Чехословакия, Югославия, свою структуру поменял Пакистан, когда из его состава вышел Восточный Пакистан и преобразовался в Бангладеш.

Все данные факты показывают практическую актуализацию проблем федерализма и необходимости его изучения. Увеличение интереса к теории федерализма проявляется в возросшем числе публикаций на эту проблематику, а также в издании специализированных журналов, например «Publius: The Journal of Federalism».

Несмотря на широкое распространение термина «федерализм», существует много его интерпретаций. Поэтому необходимо выбрать рабочее определение, изучив при этом все возможные варианты.

Исследователи выделяют несколько определений федерализма. Так Элейзер выделяют два значения этого понятия – узкое и широкое. В первом случае под федерализмом понимаются взаимоотношения между различными правительственными уровнями. Во втором, более широком смысле, под этим понятием подразумевают «сочетание самоуправления и долевого правления через конституционное соучастие во власти на основе децентрализации»⁶.

Л.В. Сморгунов также разделяет понимание федерализма на узкое и широкое. Для него широкое понимание подразумевает федерализм, как союз или объединение государственных или государственноподобных территориальных образований⁷. Более конкретные понятия базируются на понимании нормативной структуры государства, которая определена закреплением прав на самоуправление территориальных образований в рамках единой политической системы. Так, по мнению Рональда Уотса федерализм является нормативным термином. В отличие от описательной модели он апеллирует к балансу многоярусной системы управления, в которой переплетаются элементы региональных норм и норм совместной компетенции. Основой здесь выступает принятие ценности сохранения

⁶ Элейзер Д. Дж. Сравнительный федерализм // Полис. 1995. № 5. С. 106—115.

⁷ Сморгунов Л. В. Сравнительная политология: Учебник для вузов. Стандарт третьего поколения. — СПб.: Питер, 2012. — 308 с.

единства и идентичности политического пространства и одновременно его разнообразия в территориальном аспекте. Сущность федерализма проявляется во взаимопроникновении централизации и децентрализации.

Согласно оксфордскому политологическому словарю федерализм предполагает удовлетворение объединением национальных и региональных интересов внутри иерархичной системы сдержек и противовесов между верхним (национальным, федеральным) уровнем власти и вторым, региональным уровнем власти. Данное определение делает акцент на взаимодействии центрального и регионального уровня власти, сложенных на принципе разделения властей. Исходя из подобного подхода, к федерализму относятся все политические системы государств, сочетающие единство и разнообразие в управлении регионами, на территории которых созданы институты, имеющие особый статус управления. Следовательно, к федеративным политическим системам, можно отнести любой союз автономных территориальных единиц.

Основываясь на данном принципе Элейзер, а после него Рональд Уоттс, создали следующую классификацию федеративных государств:

- федерации;
- конфедерации,
- союзы;
- конституционно-децентрализованные союзы;
- ассоциированные государства;
- кондоминиумы;
- лиги;
- объединенные функциональные власти;
- гибриды;
- федеральные территории (federacies);

Существует и другой подход к определению понятия федерализма. Он включает в себя определение «формы государственного устройства». Согласно учебнику по политологии Гуторова и Ачкасова, формой

государственного устройства является территориально-политическая организация государства, что включает в себя политико-правовой статус составных частей государства и принципы взаимоотношений центральных и региональных государственных органов⁸. Она зависит от исторических условий образования государства, политико-идеологической культуры и традиций в государстве, этнической и религиозной общности

Данный подход можно назвать юридическим, т.к. основывается на конституционном закреплении административно-территориальных единиц государства и определении круга полномочий центра и регионов. Исходя из этого, выделяют две базовые формы государственного устройства: федеративную и унитарную. Они соотносятся с уровнем централизации и децентрализации власти, соотношении центральных и региональных полномочий.

В.А. Ачкасов в своем учебнике дает следующее определение федеративного государства: это союзное государство, которое состоит из нескольких государственных образований, обладающих собственной компетенцией и имеет собственную систему законодательных, исполнительных и судебных органов⁹.

Унитарное государство отличается от федерации тем, что административно-территориальные единицы такой страны лишены политической самостоятельности. Для него характерны такие признаки: единая правовая система, отсутствие региональных правовых систем и конституций, общегосударственные органы государственной власти и управления, единое гражданство, статус административно-территориальных единиц определяется центральным правительством, подчинение региональных органов управления центральным.

Согласно данному подходу выделяют несколько типов унитарных государств в зависимости от уровня централизации:

⁸ Политология. Учебник для вузов. Под ред. В.А. Ачкасова и В.А. Гуторова. - М.: Юрайт, - 2005. – 138с.

⁹ Политология. Учебник для вузов. Под ред. В.А. Ачкасова и В.А. Гуторова. - М.: Юрайт, - 2005. – 138с.

- Жестко централизованное государство (отсутствуют выборные органы местного самоуправления, власть осуществляют чиновники из центра);
- Унитарное государство, с сочетанием выборных местных органов, поставленных под контроль назначаемых из центра чиновников;
- Унитарное государство, с органами местного самоуправления, которые поставлены под косвенный контроль центрального правительства;
- Унитарное государство, с определенной автономией для некоторых территорий (подобная автономия может рассматриваться как особая, переходная форма к федерализму, либо как форма совмещения принципов унитаризма и федерализма, однако не меняет унитарный характер государства);

Последний тип унитарного государства является следствием такого процесса, как регионализация - особого политического процесса, который влечет за собой территориальную дифференциацию и определенное структурирование политического пространства¹⁰. По мнению Р.Ф. Туровского, регионализацию можно рассматривать как процесс децентрализации. В рамках территориально-государственного строительства правительство может предпринимать действия, направленные на формирование региональной структуры, которая закрепляется в системе права государства. Когда данная структура начинает иметь системообразующее значение в государственной политике, а центральное правительство признает значение региональных факторов, можно говорить о политике децентрализации. Данная политика, в конечном счете, может привести к федерализации государства.

¹⁰ Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика, - М.: ГУ ВШЭ, 2006г. – 45с.

Наиболее полно данные процессы проявляются в изменении и развитии таких государств как Италия и Испания. Основы регионализма в них были заложены еще с принятия демократических конституций 1947 года в Италии и 1978 года в Испании. В отличие от государств с единичными автономными образованиями, в названных странах автономия предоставлена всем регионам. Однако эти административно-территориальные образования обладают разным объемом полномочий. Так в Италии из двадцати автономных областей 5 обладают более широкими полномочиями, что отражено в конституции страны. В Испании Страна Басков, Каталония и Галисия также наделены более обширными правами, в отличие от остальных 14 автономных образований.

Такие автономные образования обладают правом на собственную законодательную и исполнительную власть, при общегосударственной судебной системе. Перечень вопросов, по которым автономные единицы могут издавать собственные законы, отражен в конституции. Регионы обладают особыми актами-статусами, принимаемые законодательными органами областей, которые напоминают конституции субъектов в федеративном государстве.

Отличие от субъектов федерации подобных областей заключается в ряде факторов. Во-первых, из центрального правительства в область назначается комиссар, который контролирует акты парламента региона. Центр также обладает правом распустить законодательный орган региона при определенных обстоятельствах. Изменение границ региона остается в компетенции местных властей.

Подобный региональный подход положительно влияет на развитие государства, обеспечивая единство государства и его централизацию одновременно с широкими правами регионов. Однако он таит в себе угрозу переливания регионализации в сепаратизм, что чревато распадом государства. Подобный сценарий сегодня мы можем наблюдать в Испании, где о своих правах на независимость заявила Каталония.

Автономией обладают и такие историко-географические области Великобритании как Шотландия, Уэльс и Северная Ирландия. Начиная с 1707 года, Шотландия обладает правом на собственную судебную и правовую системы, имеет специальное представительство в обеих палатах парламента Великобритании. В 80-е годы Шотландия и Уэльс увеличили свою автономию, были созданы местные законодательные ассамблеи, которым были предоставлены полномочия в области сельского хозяйства, туризма и образования. В 1998 году разграничиваются полномочия, и создается трехуровневая система в Северной Ирландии. Создается законодательная ассамблея и Министерский Совет.

В данном параграфе были рассмотрены основные подходы к федерализму. Из проанализированного материала следует, что вопрос формы государственно-территориального устройства не следует сводить однозначно к формально-юридическому подходу. Необходимо обращать внимание на конкретные взаимоотношения между центром и регионом, основываясь на общую систему показателей.

Так, Элейзер считает, что и федерализм основывается на взаимоотношениях разных уровней властей. «Он воплощается в конституциях и институтах, структурах и функциях, но в конечном счете имеют значение именно взаимоотношения»¹¹.

1.4 Виды федеративных государств

По мнению Элейзера федерализм является родовым понятием и включает в себя несколько видов государств. Первый из них, это федерация, о которой уже говорилось выше. Для её определения он использует те принципы, которые были заложены в конституции США её первыми авторами в 1787 г.

Согласно данному подходу, она предполагает учреждение общегосударственного правительства, вокруг которого формируется

¹¹ Элейзер Д.Дж. Сравнительный федерализм // Полис. 1995. № 5. С. 106—115.

полития, а составные территориальные единицы данной политики обладают правом на самоуправление и правом на участие в конституционном управлении государством в целом. При этом полномочия центра делегируются напрямую населением всего государства. Центральное правительство напрямую управляет населением страны и имеет верховную власть в сферах его компетенции. Для роспуска союза необходимо согласие большинства входящих в нее единиц. Классическими федерациями с этой точки зрения являются США, Канада, Швейцария.

Вторым видом федеративного государства Элейзер выделяет конфедерацию. Данная форма государственного союза была распространена до 1787 г. При конфедеративном устройстве единицы союза, в отличие от федерации, сохраняют свой суверенитет и законодательные полномочия¹². Субъекты организуют постоянный контроль над центром. Центральное правительство может управлять населением только посредством властей субъектов союза. Значительно упрощен механизм выхода из конфедерации. Для того чтобы покинуть союз, члену конфедерации не нужно согласие всех остальных её субъектов. Классическими образцами подобных образований в прошлом являлись Ахейский союз в Древней Греции и Республика Соединенных провинций Нидерландов. К современным конфедерациям по ряду признаков можно отнести Европейский союз.

Европейский союз привлекает особое внимание исследователей, занимающихся проблематикой федеративных государств. С момента вступления в силу Маастрихтского договора граждане любой страны союза имеют право принимать участие в выборах местных органов власти на всей территории Евросоюза. К тому же граждане имеют право выбирать и быть избранным в Европарламент, направлять туда петиции, обращаться с претензиями к омбудсмену и в Европейский суд. За рубежом граждане имеют право на полную дипломатическую защиту любой страны союза. С 2000 г. на территории ЕС действует единая валюта. В то же время,

¹² Элейзер Д.Дж. Сравнительный федерализм // Полис. 1995. № 5. С. 106—115.

финансовая политика союза и его бюджет принимаются на основании общего решения всех государств – членов Европейского союза.

Третий вид федеративного государства Элейзер называет федератизм. Он характеризуется асимметричными отношениями между федерированной страной и более крупным государством. При этом сохраняются широкая автономия федерированного государства, но при лишении некоторых прав участия в управлении единым государством. Существует похожий термин «содружество», для описания в США взаимоотношений между центральным правительством с Гуамом и Пуэрто-Рико.

Четвертый вид называется «ассоциированным государством». Он сходен с предыдущим видом. Отличие заключается в менее сильных связях центрального правительства и ассоциированного государства. В конституционных актах, как правило, предусмотрена возможность разрыва союза при определенных условиях. Данная система напоминает конфедеративный тип отношений. Показательным примером таких ассоциативных союзов является опять же США с одной стороны, с другой Федерированные Штаты Микронезии и Маршалловы острова.

Элейзер также выделяет другие, квазифедеративные формы государственности:

- Лиги (Ассоциация государств Юго-Восточной Азии);
- Конституционная регионализация (Италия);
- Унии (Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии);
- Кондоминиумы (Андорра);
- Конституционное самоуправление (Япония);

Все перечисленные виды и формы систем административно-территориального управления предлагают решение специфических задач сохранения единства политического пространства и достаточного уровня самоуправления территорий. Подобные системы позволяют обеспечить

соучастие регионов в политической жизни страны, способствуя сохранению демократических принципов¹³.

Всего к концу двадцатого века насчитывалось 28 федеративных государств. На сегодняшний момент времени федерациями являются примерно одна девятая часть государств мира. Для всех федеративных государств можно выделить ряд общих признаков¹⁴:

- Государственный или государственно-подобный характер субъектов, которые обладают закрепленным объемом властных полномочий;
- Субъекты передают часть своего суверенитета центральному правительству, т.е. нельзя говорить о независимости государственных единиц;
- Наличие у субъектов права на издание собственных законов, а в ряде случаев на принятие субъектом конституционных актов;
- Параллельное существование центральных органов государственной власти и органов власти субъектов государства, при разграничении их компетенции и сохранении иерархии системы власти;
- Обеспечение представительства регионов на центральном уровне власти;
- Возможное наличие двойного гражданства;

Таким образом, можно сделать вывод, что при изучении федеративных отношений было бы ошибкой проводить жесткую дихотомию между федерацией и унитарным государством. В современном мире проходит активная регионализация государств, что создает новые прецеденты в отношениях «центр – регионы», что постоянно предоставляет новый эмпирический материал для теории федерализма. Структуры административно-территориального управления между центром и регионом

¹³ Элейзер Д.Дж. Сравнительный федерализм // Полис. 1995. № 5. С. 106—115.

¹⁴ Политология. Ученик для вузов. Под ред. В.А. Ачкасова и В.А. Гуторова. - М.: Юрайт, - 2005. - 140с..

подвержены постоянному изменению, что заставляет постоянно дополнять теоретическую базу. Становится понятно, что отношения между центром и его субъектами сложно описать через описание системы административно-территориального государства в целом. Для целостного представления о характере отношений центра государства и конкретного региона, необходимо изучение этого региона, его территориальных и социально-идеологических особенностей, а также особенностей институционального взаимодействия между правительствами регионального и национального уровней.

1.5 Централизация и децентрализация регионов в рамках развития института федерализма

Слово федерация происходит от латинских *feodus*, *foederatio*, что означает союз или объединение нескольких унитарных государств, для совместного решения представляющих общий для всех интерес проблем при сохранении каждым из них значительной юридической и политической самостоятельности. Идею федеративного государства можно проследить еще в истории древних государств¹⁵. В Древней Греции это был Ахейский союз независимых полисов, который создавался с целью противостояния военной угрозы, исходящей извне. В свое время Рим также был центром конфедерации независимых городов-государств, но со временем благодаря своей военной мощи смог втянуть остальные территории в орбиту своей политики и подчинить их своей власти.

Идея федеративного государства не была забыта и в Средние века. В 1291 г. независимые кантоны Швейцарии создали союз с целью противостояния внешним военным угрозам. В ходе своей истории и борьбы за независимость Швейцария прошла путь от рыхлой конфедерации независимых земель к федерации, которая была закреплена конституцией 1848 года¹⁶.

¹⁵ Политология. Ученик для вузов. Под ред. В.А. Ачкасова и В.А. Гуторова. - М.: Юрайт, - 2005. – 139с.

¹⁶ Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика, - М.: ГУ ВШЭ, 2006г. – 178с.

Еще одним ярким историческим примером является Республика Соединенных Провинций Нидерландов. Она просуществовала как федерация с 1579 по 1795. Стимулом к объединению, как и в Швейцарии, здесь послужила внешняя военная угроза.

Однако, несмотря на довольно длинную историю федерализма, теоретическим его изучением занялись только в Новое время. В основу самой первой в мире федерации в классическом её понимании – США – закладывалась идея того, что самоуправление регионов позволит избежать узурпации власти в стране. Источником этой идеи стал один из отцов-основателей американского государства – Томас Джефферсон.

В американской республике возникли два течения, ставшие позже первыми политическими партиями. Они возникли уже при обсуждении проекта Конституции и после ее ратификации штатами. Федералисты (несмотря на современное понимание слова «федералисты») во главе с Александром Гамильтоном защищали сильное федеральное правительство с верховенством общегосударственных интересов.

Антифедералисты добивались ограничения полномочий национального правительства. Они стремились к усилению власти штатов и местного самоуправления. Антифедералисты опасались, что концентрация власти приведет к тому, что демократия не сможет устоять и сменится аристократией. Лидером этого течения и стал Томас Джефферсон. Этот спор был, по сути, спором о будущем развитии США, поиском идеала для новой республики.

Федералисты выступали за права и свободы, но только для собственников. Сторонники Джефферсона же защищали демократическое развитие Америки. Для Джефферсона идеалом для Америки была децентрализованная республика, состоящая из мелких фермеров. Он считал лучшей ту власть, которая меньше правит, ратовал за самоуправление и сильную местную власть. Джефферсон видел в государстве только слугу народа. Из этого он настаивал и на свободе прессы. «Народ - это главный

субъект. И если бы мне пришлось выбирать между правительством без газет и газетами без правительства, я, без колебания, выбрал бы последнее»¹⁷.

Еще ранее на эту тему размышляли Монтескье и Руссо¹⁸. Оба они скептически относились к возможности установления республики в большом государстве.

Так, Монтескье считал, что республика чаще всего устанавливается в небольших государствах (типа полиса), а монархия — в государствах средней величины, в обширных же империях - деспотия. Однако он сделал одно существенное исключение из этого общего правила. Монтескье утверждал, что республика может быть установлена и в большом государстве, если его соединить с федеральным устройством¹⁹.

Возвращаясь к концепциям и идеям, которые послужили основанием федерации в США, можно говорить о традиционном взгляде на федерализм. Его также называют «дуальным федерализмом». Под ним понимается политическая система, при которой властные полномочия разделены между субъектами и центральным правительством, при этом в данных сферах штаты и национальное правительство обладают значительной автономией. Его можно описать как такую систему, где власть разделена между управленческими структурами таким образом, что каждая отвечает за свой особый набор полномочий и создает специальную систему институтов для их реализации. При этом каждая власть обладает суверенитетом в своем кругу ответственности, т.к. полномочия, которыми она обладает, делегированы ей напрямую населением²⁰.

Подобный «дуальный» подход к федерализму подвергся критике в самих США. Данная концепция перестала соотноситься с реальной политической практикой уже в 30-е гг. XX века. Это связано с началом

¹⁷ Джефферсон, Томас. Автобиография. Заметки о штате Виргиния; - Л.: Наука. Ленинградское отделение, 1990. - 315 с.

¹⁸ Руссо, Жан Жак. Об общественном договоре; - М.: Канон-пресс-Ц: Кучково поле, 1998. - 41.

¹⁹ Монтескье, Шарль Луи. О духе законов; - М.: Мысль, 1999. - 672 с.

²⁰ Сморгун Л. В. Сравнительная политология: Учебник для вузов. Стандарт третьего поколения. — СПб.: Питер, 2012. - 311 с.

«Большого курса» Рузвельта. Новое направление в территориальной политике Соединенных Штатов назвали «кооперативным федерализмом». Он характеризуется централизацией власти, усилением роли федерального правительства в его взаимоотношениях с регионами. Это проявилось в процессе усиления регулятивной роли федерального центра, ужесточении фискальной политики и создании целевых федеральных программ, способствовавших перераспределению финансовых ресурсов между субъектами.

Многие исследователи считают, что в США к концу двадцатого века появилась новая форма федерализма, названная «органической». Она характеризуется еще большей зависимостью между федеральным центром и штатами. При этом исследователи подчеркивают, что подобный тип взаимоотношений близок к унитарному типу государства.

Конкуренция между центром и регионами их взаимодействие является одним из ключевых факторов федерализма. Отношения «центр – регионы» подвержены постоянной динамике, проявляя тенденции, как к централизации, так и к децентрализации. Данные процессы призваны регулировать баланс властей, препятствуя концентрации власти на одном из уровней федеративного государства. Часто федеративную форму государства связывают с демократией. Как утверждают Т. Фляйнер и Л. Баста, национальное правительство и территориальные единицы федерации основываются на принципе народного суверенитета, однако они различаются в типе легитимности их власти, первый основывается на суверенитете народа федерации, второй – на суверенитете народа соответствующего субъекта.

В отличие от «американских» моделей федеративного государства, в Австрии была создана новая концепция федерализма на основе личностного принципа. Теоретически она была обоснована австромарксистами О. Бауэром и К. Реннаром и частично была реализована на практике. Согласно данному подходу, каждый гражданин мог свободно заявить о том, к какой он хочет принадлежать национальности. Данным национальным общностям

присваивался автономный статус. Подобный принцип был реализован в ряде европейских государств, где языковые и этнические общности не были разделены территориально (Бельгия, Нидерланды, Австрия).

1.6 Различные принципы классификации федеративных государств

Существует много способов классификаций федеративных государств. Л.В. Сморгунов выделяет различные принципы для сравнения: национальный и языковой фактор, размер территории, численность населения, наличие религиозной дифференциации территории. Существует и исторический принцип классификации, т.к. возникновение федеративных государств всегда имеет свои особенности.

В.А. Ачкасов приводит следующую классификацию:

- Конституционные и договорные;
- Централизованные и децентрализованные;
- Основанные на союзе либо государства, содержащие автономии составных частей;

К договорным относятся федерации, сформированные на основе союза ранее независимых государств, т.е. «снизу вверх». Им противопоставляют конституционные федерации – сформированные в результате целенаправленной политики центрального правительства. Как правило, субъекты в договорных федерациях обладают большей самостоятельностью, но на опыте Соединенных Штатов можно говорить о том, что и в таком типе государств возможно усиление роли центра в процессе управления страной.

Стоит отметить и классификацию по способу формирования территории субъектов федерации. Границы административно-территориальных единиц могут определяться по географическому (территориальному), национальному и культурно-историческому принципу. Некоторые федерации могут сочетать различные способы.

Существует деление федераций на симметричные и ассиметричные, однако Л.В. Сморгунов считает подобное деление весьма спорным.

Симметричные федерации предполагают однородность ее субъектов и равенство их прав. Ассиметричные федерации включают в свой состав территории, с различными правовыми статусами, закрепленными в конституции. Однако даже симметричная федерация может скрывать в себе элементы скрытой асимметрии, что наиболее полно проявляется в экономическом неравенстве. Подобная ситуация может быть вызвана неравномерным развитием территорий, что характерно для любого государства. Поэтому даже при соблюдении конституционных принципов равноправия сложно добиться ситуации, когда все субъекты федерации будут равны, когда как конституционное закрепление асимметрии позволяет решить проблемы взаимодействия центра с некоторыми территориями, имеющими свои региональные особенности (национальные, языковые, религиозные, исторические). Характерными примерами являются статусы Квебека в Канаде и национальных республик в России.

Еще одним способом классификации федеративных государств является их деление по уровню централизации или децентрализации регионов. Выделяют интегральные и деволюционные федерации. К первым относятся Россия, Германия, Индия и др. Ко вторым – Швейцария и США.

Важным показателем уровня централизации и децентрализации является распределение налоговых поступлений между центром и регионами²¹. Основываясь на данном принципе можно проследить, насколько различаются федерации между собой. В Австрии центральное правительство получает 49,3% всех налогов страны, когда как в США – около 35%.

Для измерения уровня централизации и децентрализации регионов также используют специальные шкалы и индексы. К ним относятся индекс передачи полномочий (*index of devolution*), индекс, основанный на балансе налоговых поступлений в центр и регионы с применением методики построения шкал.

²¹ Сморгунов Л. В. Сравнительная политология: Учебник для вузов. Стандарт третьего поколения. — СПб.: Питер, 2012. – 320 с.

1.7 Институты и инструменты децентрализации и централизации в федеративном государстве

Регуляция отношений между центром и регионами в федеративном государстве отражается в официально оформленных институтах такого государства и в наличии определенного инструментария в руках центрального правительства. Одним из основных институтов является система регионального представительства в законодательных органах национального уровня. Чаще всего это проявляется в наличии второй палаты парламента, сформированной по территориальному принципу.

Существуют различные способы формирования региональных палат парламента. Перечислим основные из них. Первый характеризуется избранием депутатов второй палаты парламента напрямую населением региона. Такая система действует в США при избрании сенаторов, где от каждого штата выбирается по 2 представителя. Каждые два года состав сената меняется на одну треть. Подобные системы избрания действуют в Бразилии и Австралии. Однако в Австралии существует неравное представительство для субъектов с разными статусами – от каждого штата избирает по 12 представителей, от территорий только по 2.

В Швейцарии для выборов депутатов Совета кантонов действует плюральная система. Однако система выборов своих представителей определяется самими кантонами. Так в Берне депутаты в Совет кантонов выбираются кантональными депутатами, в остальных же кантонах действуют прямые выборы.

Избрание депутатов региональной палаты парламента представительными органами субъектов федерации осуществляется в Австрии. К тому же в Австрии действует принцип представительства депутатов пропорционально численности населения земель.

Существуют федерации, где члены региональных палат парламента назначаются главой государства либо национальным правительством. Некоторые федерации предусматривают назначение депутатов второй

палаты парламента правительством регионов. Такая система действует в Германии, где 68 депутатов региональной палаты назначаются исполнительными органами земель, при этом срок их полномочий не ограничен определенным сроком.

Таким образом, можно сделать вывод при формировании региональных палат национальных парламентов действуют различные системы. Можно проследить связь между уровнем демократичности в способе формирования второй палаты и ее ролью на национальном уровне²². Чем выше этот уровень, тем сильнее региональная палата оказывает влияние на принятие общегосударственных решений. Если же назначением членов региональной палаты федерального парламента занимаются органы субъектов федерации, то это также приводит к росту их значимости в формировании общенациональной политики государства. Однако подобная система формирования региональной палаты зачастую приводит к конфликтам между двумя уровнями власти.

В разных государствах региональные палаты обладают разным объемом полномочий. Во многом это зависит от формы государственного правления. В государствах, где правительство формируется нижней или первой палатой парламента, наблюдается пониженная роль палаты регионов. Однако даже в парламентской федерации региональная палата может обладать правом вето на принятие законодательных актов, которые касаются деятельности субъектов федерации, что повышает их роль в системе управления государства.

Определенную роль представителей субъектов федерации на национальном уровне могут играть и депутаты нижней палаты парламента. Такая ситуация возможна при мажоритарной системе выборов в нижнюю палату, и если территории избирательных округов имеют региональную привязку. Так при выборах в Палату представителей США действует

²² Сморгунув Л. В. Сравнительная политология: Учебник для вузов. Стандарт третьего поколения. — СПб.: Питер, 2012. — 328 с.

мажоритарная система. Она состоит из 435 депутатов, избираемых от каждого штата пропорционально численности его населения, при этом в Конституции гарантировано предоставление для субъекта как минимум одного места в парламенте.

В федеративных государствах, помимо региональных палат парламентов существуют и другие институты взаимоотношений между центром и регионами. Подобные институты призваны наладить взаимодействие двух уровней власти и преодолеть возникающие между ними конфликты. Так в Бельгии формирование национального правительства напрямую зависит от территориальной структуры страны – конституция федерации требует равного количества франкоязычных и фламандскоязычных министров в составе правительства. При формировании федерального правительства в Индии оговорено обязательное представительство в нем крупнейших штатов. В Швейцарии состав федерального правительства формируется из представителей кантонов, при этом один кантон не может иметь более одного министра в правительстве.

В рамках национального правительства могут также создаваться профильные министерства, занимающиеся координацией работы центра и регионов. В некоторых государствах практикуются совещания главы государства или председателя правительства с главами исполнительных властей регионов. В России подобным институтом взаимодействия является Государственный совет. В части стран, в том числе и в России, существует институт уполномоченных представителей в регионе или в ряде регионов.

Развитие федеративных отношений невозможно без создания институциональных механизмов взаимодействия центра и регионов. Данные институты позволяют решать проблемы координации деятельности органов государственной власти и органов регионального самоуправления, способствуют взаимопомощи между субъектами и решению возникающих конфликтов.

Важным инструментом влияния на региональную политику является способ формирования исполнительной власти в регионе. Существует три основные модели формирования исполнительной власти в регионе: назначение главы центральным правительством либо главой государства, прямые выборы или назначение законодательным органом субъекта, модель «мягкого назначения», когда федеральный уровень власти предлагает кандидатов на пост законодательным органам регионов. В зависимости от каждой модели меняется и уровень управляемости регионами, происходит либо централизация, либо децентрализация государства.

Нельзя забывать и про такой инструмент региональной политики как бюджетный федерализм. Финансовые отношения между уровнями власти существуют в любом государстве с административно-территориальным делением. Но существуют различные основания формирования этих отношений. В унитарных странах складывается высокая концентрация ресурсов вокруг центральных органов власти, которые впоследствии распределяются правительством между регионами. Для федераций характерна обратная ситуация, когда региональный бюджет обладает собственными финансовыми ресурсами, которые формируются за счет собственных налоговых сборов.

Бюджетный федерализм подразумевает под собой общие правила и порядок бюджетно-налоговых отношений между уровнями власти. При помощи этого термина в политической регионалистике характеризуют различные аспекты финансовой самостоятельности регионов²³.

Впервые понятие «бюджетный федерализм» было использовано американскими специалистами, которые при помощи него объясняли функционирование бюджетов разных уровней властей и их взаимоотношение, основанное на четко сформулированных нормах²⁴.

²³ Грицюк Т.В. О некоторых концептуальных представлениях о бюджетном федерализме/ Грицюк Т.В. // Финансы и кредит. - 2003. - №15.-С.25-37.

²⁴ Государственные финансы: из опыта индустриально развитых стран. – М: ООД ИМЭМО РАН, 1995. – 156с.

Бюджетный федерализм призван решать ряд задач в федеративном государстве. Первая заключается в перераспределении ресурсов и поддержке слаборазвитых территорий, для поддержания экономического баланса. Вторая цель бюджетного федерализма – предоставление государством основных общественных благ путем передачи части своих полномочий на нижние уровни власти. При этом часть доходов государства остается на нижних уровнях власти пропорционально потребностям региона.

ГЛАВА II. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ В ПРАКТИКЕ МИРОВЫХ ГОСУДАРСТВ

2.1 Особенности федеративного устройства США

США является старейшей федерацией в мире. Ее пример дал направление для всего будущего реформистского движения в старом свете. Сами же Штаты являются, по сей день, классическим образцом федерации.

В статье 1 Конституции США содержится детальное разграничение сфер законодательной компетенции центральных органов власти и штатов. Деление происходит по трем основным направлениям: делегированные полномочия центра; сфера пересечения прав штатов и центра, права, от которых отказались штаты при вхождении в союз. Также, содержится ряд ограничений деятельности федерального правительства.

Федеральный центр имеет следующие законодательные права:

- А) введение и взимание единых налогов и сборов;
- Б) общая финансовая политика центрального банка;
- В) регулирование внешней и внутренней торговли;
- Г) установление единых единиц измерения;
- Д) почтовое сообщение;
- Е) единая патентная система;
- Ё) организация федеральной судебной системы;
- Ж) внешняя политика, объявление войн, содержание армии и флота;

Конституция ограничивает компетенцию штатов, запрещая им:

- заключение договоров с иностранными государствами;
- вступление с другими государствами в союзы и конфедерации;
- проведение своей денежной и кредитной политики;
- принятие законов, имеющих обратную силу или нарушающих договорные обязательства;

Каждый штат имеет собственное гражданское, административное, трудовое, уголовное, семейное, финансовое законодательство, хотя и построенное на общих для всего государства принципах, но имеющее весьма существенные различия – в каждом штате существует собственная правовая система. В каждом штате сложились собственные особенные правоохранительные органы. Штат в праве сам регулировать вопросы, касающиеся торговли и ведения частного бизнеса в пределах своей территории.

Федеральное законодательство не исключает возможности поддержания штатами отношений с зарубежными странами в целях развития торгово-экономических и культурных связей.

Местное самоуправление регулируется исключительно самими штатами, в которых исторически сложилась традиция предоставлять гражданам большие права по организации муниципальной власти.

За последние годы прошло перераспределение прав по регуляции торговли между штатами. Большую роль в этом сыграло решение верховного суда США, постановившего, что любые вопросы в торговле между штатами, являются компетенцией федеральных властей.

Исторически сложились дифференциация в уровне социально-экономического развития штатов. Необходимость перераспределения средств между регионами предопределяет многие особенности системы бюджетно-налогового регулирования федеральным центром, а также межбюджетных отношений.

Основной доходной частью бюджета являются налоги и другие сборы. Большинство из них взимается на всех уровнях. Ряд налогов собирается, как правило, только на уровне штатов. Некоторые налоги поступают только в федеральный бюджет. Размер ставки налогообложения и порядок расходования полученных средств определяются властями соответствующего уровня.

Однако федеральные налоги, обязательные для жителей всей страны, изначально покрывают исключительно широкий спектр источников дохода при довольно высоких уровнях процентной ставки. В такой ситуации, даже самые экономически благополучные штаты, не говоря уже о муниципальных органах власти, имеют довольно ограниченный спектр возможности пополнения своих бюджетов за счет прямых поступлений от населения.

В связи с этим большинство крупнейших программ в социальной сфере, инфраструктурные проекты, поддержание школ, больниц осуществляются совместно. Таким образом, здесь особенно наглядно проявляется вертикальное сотрудничество между уровнями власти в рамках «кооперативного федерализма». Федеральные власти получают право устанавливать основные стандарты и ограничения на использование перечисляемых от них средств, обеспечивают большую часть финансирования. Штаты, в такой ситуации, добавляют оставшуюся часть недостающих средств. Они сами занимаются практической реализацией проектов. Однако штаты не вправе нарушать предписания федеральных органов. Хотя участие в совместных программах со стороны субъектов, как правило, формально не носит обязательного характера, но по факту никто не может отказаться от участия. Иначе штат окажется в ситуации, когда он не сможет сам справиться со своими обязательствами по финансовым причинам. Впоследствии власти штатов оказываются в довольно жесткой зависимости от федерального центра.

Все судебные решения штатов не должны противоречить федеральным нормам, а при наличии противоречий решения принимаются в пользу федерального законодательства. Существуют верховные суды штатов, в которых могут быть обжалованы решения судов штатов. Решения же верховного суда штата могут быть обжалованы в верховном суде США.

На примере Соединенных Штатов, мы можем заметить, как их федеральный центр может контролировать свои регионы. США – это государство, которое за свою историю прошло путь от конфедерации

отдельных штатов – государств до единого государства, с децентрализованным федеративным устройством. Но в последнее время стали явными тенденции к жесткой централизации государства. Здесь штаты изначально обладали большими конституционными правами, но как показывает пример, у современного государства существует большой набор инструментов для подчинения себе регионов в рамках конституционного поля.

2.2 Федерализм в Канаде

Канада, как и США, является одной из старейших федераций в мире. Ее образование произошло в 1867 году, когда Великобритания предоставила ей право самой формировать правительство. На сегодняшний момент в Канаду входит десять провинций и три территорий.

Все провинции представляют собой полноправные субъекты. Французский язык является государственным по всей территории Канады. Это связано с особой ситуацией, сложившейся в Квебеке, где в отличие от остальных провинций страны проживает франкоязычное население. С этим связан и высокий уровень сепаратизма, приведший к тому, что Квебек обладает большими правами, чем оставшиеся субъекты.

Все провинции обладают одинаковым парламентарным режимом. Государственные органы на уровне провинций состоят из исполнительной власти и из законодательной. Лейтенант-губернатор является главой каждой провинции. Важно отметить, что он действует не как представитель народа, а как полномочный представитель короны Великобритании на провинциальном уровне. В целом система госорганов на всех уровнях довольно унифицирована и построена на едином образце.

Между федеральным и провинциальным парламентами существует раздел компетенций, установленных законом. В некоторых случаях оба парламента могут устанавливать законы, касающиеся одной сферы.

В Канаде, с ее глубокими традициями местного самоуправления, идущими от первых поселенцев (отличающиеся большим своеобразием в), достаточно активными участниками политических взаимоотношений между уровнями власти являются и органы местного самоуправления.

Комплекс механизмов бюджетно-налогового регулирования в Канаде включает такие общие составляющие политики, как многоступенчатая система налогообложения. Она опирается на свод соглашений между центром и провинциями по поводу раздела полномочий в сфере сбора налогов. В Канаде, как и в США, осуществляются целевые федеральные трансферты провинциям на развитие социальной сферы и инфраструктурных проектов. Действует также и имеющая аналоги в ряде других федерациях система выравнивающих платежей. С середины двадцатого века начала складываться система взаимоотношений по поводу раздела компетенций в сфере осуществления и финансирования различных социально-экономических программ.

Налоговая система в Канаде является трехступенчатой. Все три уровня власти формируют собственный бюджет. Для его пополнения устанавливая налоги и другие сборы. Расходование средств происходит в соответствии с полномочиями закрепленными конституционно.

Важным источником пополнения провинциальных бюджетов являются трансферты от федерального правительства. Они составляют в среднем 19% всех бюджетов провинций.

Трансфертные платежи в Канаде делятся на два основных типа.

С 1967 г. действует система «выравнивающих платежей». Принципы осуществления «выравнивающих платежей» были конституционно закреплены в 1982 г. в основном законе страны. Они помогают федеральному правительству целенаправленно перераспределять общегосударственные средства между "богатыми" и "бедными". Это помогает держать на плаву менее обеспеченные финансовыми ресурсами регионы страны, соблюдая общегосударственный баланс.

Конкретные цели использования "выравнивающих платежей" не оговариваются. Провинции и земли вправе свободно расходовать их по своему собственному усмотрению. Они могут пойти на различные программы в любых сферах по выбору региона.

Второй тип трансфертов является целевым. С их помощью федеральный центр оказывает поддержку провинциальным системам в различных сферах: в здравоохранении, образовании и в социальном обеспечении.

Федеральное правительство существенно изменило направление политики по отношению к финансированию социальных программ осуществляемых на местах. Был введен единый трансферт на образование, здравоохранение и социальные пособия. Федеральная власть перестала устанавливать пропорции распределения средств, передаваемых регионам, между этими сферами. Провинции получили большую свободу в праве расходования федеральных дотаций с опорой на свои объективные нужды. Однако осталось главное правило – эти трансферты могут быть израсходованы только для проведения социальных программ. Провинции в течение многих лет добивались возможности более свободно расходовать целевые дотации. Однако, уступив им в этом вопросе, центральные власти сократили сам объем трансфертов, впоследствии чего возникли острые противоречия между двумя уровнями власти по поводу распределения компетенций в социальной политике.

В целом для государственной финансовой системы Канады характерна высокая децентрализация. Изначально эта система развивалась по направлению к увеличению фискальных функций нижних уровней власти. В 1984 г. на нижние уровни власти доля общегосударственных расходов составляла 48%, в 1998 г. – около 56%, в начале двадцатого века эта доля возросла до 60%.

Если примерно двадцать пять лет назад федеральный центр обладал перевесом над регионами в расходовании средств, то в начале нового

тысячелетия его часть значительно уступила в их совокупных финансовых тратах.

Механизмы проведения социальной политики, сложившиеся в Канаде исторически, имеют важную особенность. Изначально в общую часть ассигнований на социальную сферу весомую долю выделяет центральное правительство. Однако права по разработке и осуществлению социальных программ принадлежат региональному уровню власти. Во время наиболее сильного развития этой сферы в 60-е годы Оттава брала на себя до 80% совокупных расходов, а в середине 80-х – уже около 70%, к началу же двадцать первого века – только около 60%.

Каждая из провинций реализует собственные подходы к организации медицинского обслуживания, придерживаясь при этом основных общегосударственных принципов. Также немного отличаются и различные виды социальных услуг, условия и размеры выдачи пособий.

Однако существования слишком больших различий не допускает сильное влияние правительства на социальную политику регионов. Иначе усиливались бы региональное неравенство и социальные диспропорции, что могло бы привести к возникновению препятствий для мобильности трудовых ресурсов. В связи с этим правительство все время стремится четко обозначить принципы и условия использования средств, передавая их в регионы на их социальные нужды в сферах образования, здравоохранения и социального обеспечения.

В феврале 1999 г. между регионами и центром был подписан договор о социальном союзе. Основной пункт документа определил полномочия и обязанности двух уровней власти в социальных вопросах. Его суть заключается в том, что центральное правительство обязалось не вторгаться в сферу компетенций провинций. Для этого оно должно теперь получить на то согласие большинства из регионов. Это требование касается также и совместных проектов центра и регионов, а не только целевых программ,

которые центральные власти готовы целиком обеспечивать за счет собственных средств.

На примере Канады мы увидели, какую роль в уровне самостоятельности регионов играет самостоятельное использование финансовых средств. Как и в США, центральное правительство здесь пыталось ограничить самоуправление путем точного определения путей расходования выделяемых им целевых дотаций. Однако с 60-ых годов наметилась тенденция к смещению принятия решений по использованию средств от центра к регионам. Пример Канады примечателен и тем, что в ней регионам удалось не раз отстоять свои права, защитив свою компетенцию в социальной сфере.

2.3 ФРГ: взаимодействие федерации и земель

Германское государство как федерация является сложной и специфической системой. Поодиночке ни земли, ни федерация не могут являться дееспособными. Сама суть государства определяется в их взаимодействии. Плотная связь между центром и землями кроется в следующих принципах:

- земли обязаны иметь республиканский конституционный строй;
 - носителем государственной власти объявляется народ;
 - землям предоставлена свобода действий во многих сферах. Они могут сделать президента главой своей земли. Они могут строить отношения между правительством и парламентом иначе, чем на федеральном уровне. Может отличаться избирательное право при избрании членов регионального парламента, а также время избирательных периодов. В Основном законе предусмотрена законодательная инициатива населения или референдум, что предоставляет больше прав для народа в целях прямого принятия решений.
- Германия объявляется правовым государством, где все уровни власти подчинены праву;

- социальный конституционный строй федерации и земель.

Государство воплощает социальную справедливость, отвергая и пытаясь активно устранять ущемление прав различных групп и слоев населения. Надлежащим образом пытаясь осуществлять функции социального государства.

Федеральные земли делятся на общины и их союзы. Однако государственное устройство Германии двухступенчатое, включающее лишь земельный и федеральный уровни. Общины характеризуют внутреннее деление земель. Земли же гарантируют им право коммунального самоуправления.

Основной закон Германии проводит следующее разграничение компетенций:

- основные законодательные полномочия находятся в руках федерации, за исключением узкой части компетенции земель;
- центр и земли плотно взаимодействуют друг с другом в области правосудия;
- административное управление является основной прерогативой земель;

Там, где в интересах всего государства требуются единообразие права, центральный парламент пользуется исключительной законодательной прерогативой. В такие интересы входят оборона, охрана границ, таможня, международные отношения.

Большая область права отдана конкурирующему законодательству. В сферу законодательных полномочий земель входят только те вопросы, которые не регулируются на высшем уровне. Однако центр здесь является доминирующим. На практике федеральный парламент практически не оставил поля конкуренции. Таким образом, законодательные полномочия земель не защищены от центрального вмешательства.

В ограниченной сфере федеральный центр дает общие установки, чтобы очерчивая контуры, чтобы показать основные направления и

содержание земельной правовой системы. К ним относятся общие принципы высшего образования, общие правовые отношения для прессы и кино, охрана окружающей среды, ландшафтное планирование, упорядочение территорий, водное хозяйство, регистрационно-паспортная система. За землями остается право принимать подробные решения о нюансах законов в установленных рамках. Таким является закон «об упорядочении территорий федерации». Он содержит лишь общие предписания, непосредственное же структурное наполнение социальной сферы, экономики и культуры входит в полномочия каждой земли.

В полной компетенции земель находятся вопросы:

- культуры; это, в первую очередь, образование, радио и телевидение;
- поддержание государственного и общественного порядка;
- коммунальная сфера;

Это сферы, где земли могут преследовать свои собственные различные цели и идти своим путем. Но это не исключает возможности согласования и координации мер, предпринимаемых землями. Законодательства по поводу охраны общественного порядка регулируется на уровне регионов, но форма везде одинаковая.

Федеральные власти компетентны лишь в принятии решений в немногочисленных сферах – касающихся в основном внешних сношений, федерального финансового управления, деятельности бундесвера, федеральной пограничной охраны. Дело в том, что Германия стремится избежать образования больших бюрократических учреждений, где решения будут приниматься за столом, вдали от заинтересованного субъекта.

Земли в массе возложенных на них задач опираются на коммунальное самоуправление. Обычно их подразделяют на три группы.

По поручению федерации выполняются следующие функции:

- управление сетями федеральных автострад и автодорог;
- управление водных путей;

- строительством аэропортов;
- получение разрешения на строительство и эксплуатацию атомных электростанций и установок по хранению и повторной переработке радиоактивных веществ.

В этих случаях федеральное правительство дает свои указания по плану проведения работ.

Основная часть федеральных законов исполняются землями под надзором центрального правительства. Однако влияние федерации здесь довольно ограничено. Надзор касается лишь правомерности, но никак не целесообразности решений земель. Федерация не может отменить решение на основании того, что другое решение, предложенное ей, лучше или рациональнее.

Покрытие расходов федерации и земель скоординированы так, что соблюдается справедливая компенсация, при этом исключается чрезмерная нагрузка на налогоплательщиков. Между двумя уровнями власти налоги распределяются по двум системам.

Существует система единого централизованного распределения. По ней делятся между федерацией и землями самые важные налоги, составляющие 70% общей массы налогов. В нее входит три вида налогов – подоходный налог, на корпорации и с оборота. Первые два распределяются между федерацией и землями по твердым процентным ставкам. Нет твердых ставок на налог с оборота (НДС), периодически на него вводятся плавающие ставки.

Финансовое право Германии предполагает справедливое распределение общего объема налогов между центром и землями. Различия в экономическом и финансовом потенциале земель пытаются выравнять. Однако полное уравнивание исключается. Иначе бедные земли перестали бы стараться улучшить свое положение.

Земли могут участвовать в общегосударственном законодательном процессе, а также принимать участие в управлении федерацией в целом через

верхнюю палату парламента – бундесрат. Он состоит из членов региональных правительств, количество которых неодинаково для различных земель. Места отдаются пропорционально населению земли. Минимальное количество мест – 3, максимальное – 6. Бундесрат время от времени обновляет свой состав после выборов в местные ландтаги.

В управленческой области бундесрат выполняет функцию контроля и надзора за деятельностью центрального правительства. Эта обязанность касается всех вопросов, решаемых правительством, без исключения и касается не только законодательства и управления, но и контроля над информацией об общегосударственном политическом положении, внешней и внутренней политике. Также члены бундесрата могут свободно посещать все заседания бундестага, включая его комиссий, могут выступать на заседаниях.

Внешние отношения являются компетенцией федерации. Однако и земли не исключены из сферы международных отношений с иными государствами.

Даже прежде чем принимать международно-правовые документы, центр должен своевременно предупредить и услышать мнение земли, однако только если это затрагиваются ее интересы. В договорах в области морского судоходства должна быть учтены позиции по этим вопросам прибрежных земель, при обсуждении соглашений о судоходстве на Рейне – позиции прилегающих к Рейну земель.

К тому же каждая земля может сама принимать международные документы с иностранными государствами в вопросах, законодательная компетенция по которым находится в руках земель. Конечно, при этом необходимо согласие федерального центра. Он должен принять решение о том, не противоречит ли данный договор с официальной внешней политикой Германии.

В целом в ФРГ, на баланс полномочий между центром и регионом, в большей степени влияет, как мы заметили разграничение законодательных компетенций. В сфере покрытия расходов на социальные нужды

федеральные целевые трансферты не играют такой большой роли как в США или Канаде. Работает принцип покрытия расходов тем уровнем власти, компетенцией которой является соответствующая управленческая функция. В финансовых отношениях федеральный центр поддерживает отстающие регионы, перераспределяя общее богатство страны.

2.4 Сферы взаимоотношений центра и регионов влияющие на уровень децентрализации федерации

Пройдя испытание временем, федерация доказала, что она является довольно гибкой формой государственного устройства, способного отвечать новым вызовам глобального мира. Однако проведенный анализ показывает, что классическая теория федерализма начинает терять актуальность, в связи с развитием современных государств и появлением новых форм взаимодействия между центром и регионами, которые не описываются ни одной классической моделью²⁵. Отношения каждого региона с центром всегда несут в себе территориальные особенности и требуют индивидуального рассмотрения.

Для каждого государства присущ ряд схожих принципов организации регионального самоуправления. Одним из них является схожая цель создания нескольких уровней власти. Каждое государство создает иерархическую структуру управления от центрального правительства до местного муниципалитета лишь для одной цели. Все государства исходят из критерия эффективности управления, хотя идеологические подкрепления бывают разные. Также стоит заметить, что во всех странах источником региональной власти является не народ как таковой, а центральное правительство, которое балансирует полномочия между центром и регионами для эффективного достижения цели. И от того, что правительство будет считать лучшим –

²⁵ Сморгун Л. В. Сравнительная политология: Учебник для вузов. Стандарт третьего поколения. — СПб.: Питер, 2012. — 323 с.

децентрализация или централизация – будет зависеть курс их политики по отношению к регионам.

Общими являются и механизмы, при помощи которых правительство координирует баланс власти. Самым основным механизмом является финансовое регулирование. Финансы, являются кровью государства, а в современных государствах обычно ведением денежной политики занимаются центральные органы, что изначально предполагает диктат центра по отношению к регионам, его неограниченные полномочия, зависимость субъектов от него. Возможные условия для подобного диктата дает и отсутствие в конституциях государств финансовых полномочий регионов.

Важным механизмом центрального правительства в процессе регулирования баланса двух уровней власти является разграничение полномочий между ними. Разграничение полномочий заранее определяет, ту область свободы, в рамках которой регион будет управлять своей территорией. Однако при этом нужно учитывать тот факт, что даже при наличии широкой прав у региона, но при отсутствии достаточных собственных финансовых средств, для реализации этих прав, у центрального правительства все равно остается возможность манипуляцией региональной властью через механизм федеральных дотаций.

Показателем свободы региона является и возможность регионов самостоятельно определять свою внутреннюю структуру управления. Тот, кто определяет внутреннюю структуру какого-либо государственного образования, влияет и на политические процессы, происходящие в нем. Речь здесь не идет о соответствии или несоответствии центральной конституции. В любом суверенном государстве его части должны выполнять предписания центра и соблюдать общегосударственные конституционные нормы. Но в этих конституционных нормах может иметься или отсутствовать право регионов на определение структуры своего внутреннего устройства.

Соотношение центрального и регионального законодательств также значительный показатель в оценке баланса «центр – регионы». Важно,

насколько региональный парламент принимает участие в организации и контроле жизни региона, и насколько это соотносится с деятельностью федерального парламента.

Одним из важных показателей является также возможность регионов отстаивать свои интересы на общегосударственном уровне. Классическим органом, который защищает права регионов, является верхняя палата парламента в федерациях. Однако у многих исследователей вызывает сомнения, насколько этот орган действительно защищает интересы субъектов. Хотя он и формируется по региональному принципу, однако сенаторы, отдалившись от своих субъектов, отдаляются и от их интересов. Зачастую верхние палаты парламентов придерживаются проправительственных позиций. Но так происходит далеко не всегда.

Существуют прецеденты, когда субъекты обязали правительство учитывать их права. В феврале 1999 г. в Канаде был подписан Договор о социальном союзе. Центральный пункт договора об основах "социального союза" – так называемое рамочное соглашение по социальной политике – определил роли и обязанности обоих уровней власти в социальных вопросах. Федеральное правительство обязалось впредь не вторгаться в сферу юрисдикции провинций, не получив на то предварительное согласие большинства из них. Это требование касается не только программ, которые федеральные власти готовы полностью финансировать за счет собственных средств, но также и совместных федерально-провинциальных проектов.

Любая система исполнительной власти всегда находится под контролем того, кто делегировал эту власть. И регион будет иметь меньший потенциал для самоуправления, если исполнительная власть, ее глава делегируются из центра. Поэтому в оценке баланса отношений «центра и регионов» важно учитывать тот момент, кто формирует в регионе исполнительную власть.

Стоит отметить и право регионов на отношения с иностранными государствами. Данное право также наглядно показывает, насколько

правительство предоставляет свободу своим субъектам. Правительство, которое пытается максимально централизовать государство, никогда не допустит, чтобы его регионы выстраивали взаимоотношения с иностранными государствами. Когда как при децентрализации государства, зачастую регионы вправе проводить переговоры с зарубежными странами. Правда, переговоры могут касаться лишь ограниченного круга вопросов. Центральное правительство всегда должно играть доминирующую роль во внешней политике, для сохранения целостности государства

Все перечисленные показатели можно разделить на динамические, которые могут меняться из года в год, такие как финансовые отношения между центром и регионами, соотношение законодательств. И статичные факторы, закрепленные в конституциях стран. Это право регионов на отношения с иностранными государствами, формирование исполнительной власти, функционирование верхней палаты парламента, разграничение полномочий, самостоятельное определение регионами своей внутренней структуры управления. Однако российская практика за последние два десятилетия показывает, что конституционная структура административно-территориального управления страной также подвержена изменениям. В зависимости от вектора развития страны, в России менялись механизм формирования Совета Федерации и механизм назначения высших исполнительных должностей в регионах.

Исходя из этого, для оценки изменения баланса в отношениях «центр – регионы» в Российской Федерации будут использованы следующие критерии: баланс финансовых отношений, формирование верхней палаты парламента, формирование исполнительной власти.

ГЛАВА III. ХАРАКТЕР РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В РАЗЛИЧНЫЕ ВРЕМЕННЫЕ ПЕРИОДЫ

3.1 Основные периоды развития отношений «центр – регионы» в Российской Федерации

С момента развала Советского Союза Россия прошла долгий путь по созданию и развитию своих властных институтов. Разные временные периоды характеризуются изменением направления векторов развития и российского федерализма. Появление сложностей во взаимодействии центра и субъектов России приводили к созданию новых институциональных форм взаимодействия между ними.

Р.Ф. Туровский, описывая отношения «центр – регионы» в современной России, предлагает свою периодизацию, которая основывается на времени нахождения у власти ключевых политиков в тот период, формирующих свои модели федеральной политики:

- 1991 – 1993 гг. «постсуверенизационный»;
- 1994 – 1996 гг. «модель Ельцина – Черномырдина»;
- 1997 г. «модель молодых реформаторов»;
- 1998 г. «модель Примакова»;
- 2000 – 2005 гг. «модель Путина»;

Туровский завешает периодизацию 2005 годом, поэтому необходимо введение новых точек «излома» моделей. В 2012 г. вступил в силу новый закон о прямых выборах губернаторов. Основываясь на этом можно выделить новый период в развитии федерализма в России с 2006 по 2011 гг. и с 2012 по настоящий момент времени.

Данная периодизация в большей части характеризует изменения отношений центрального правительства и глав исполнительной власти регионов, а также то, как центр влиял на способ формирования исполнительной власти в регионе. Однако для нас важно проанализировать и то, как менялись такие институты, как Совет Федерации и бюджетная

политика центра по отношению к субъектам федерации, относительно предложенной периодизации.

А. В. Петухов выделяют свою периодизацию, деля современный российский федерализм на семь этапов²⁶:

1. Начало 1990 года до Августовского путча 1991 г.;
2. Август 1991 г. – март 1992 г. (подписание федеративных договором центра с субъектами);
3. Март 1992 г. до принятия в декабре 1993 г. новой конституции;
4. Начало 1994 г. до февраля 1994 г. (подписание договора о разграничении полномочий с Татарстаном);
5. Февраль 1994 г. – май 2000 г. (вступление в должность президента В.В. Путина);
6. Май 2000 г. – сентябрь 2004 г. (Усиление централизации, отмена губернаторских выборов);
7. Сентябрь 2004 г. – по настоящее время;

Как мы видим, данная периодизация нуждается также в дополнении. Хотя Туровский и Петухов выделяют разные этапы в развитии федеративных отношений в России, однако они совпадают по ключевым изменениям в направлении политики. Петухов уделяет много внимания переходному периоду между 1990 и 1993 годами, в связи с насыщенностью политическими событиями в этот промежуток времени. Можно обобщить данный период, как ключевой, в формировании современного институционального дизайна российского федерализма. Также, оба подхода необходимо дополнить на основании событий, которые произошли в последнее время. Проанализировав последние изменения в структуре федерализма в стране необходимо дополнить периодизацию новыми этапами.

²⁶ Петухов А.В. Этапы развития федеративных отношений в Российской Федерации. – Саранск: Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарёва, - 2009 г.

3.2 Развитие институтов исполнительной власти субъектов РФ и их отношения с центром федерации

Первый этап развития отношений «центр – регионы» характеризуется склонением баланса в сторону субъектов федерации, что характеризуется таким процессом, как «парад суверенитетов». В этот период происходит ликвидация КПСС, что было равноценно ликвидации всех органов управления и всей вертикали власти. Данные процессы потребовали создание новой эффективной вертикали власти.

Важным фактором в региональной политике является и реальная суверенизация республик в составе федерации. В них создаются правовые и экономические основы для закрепления суверенитета, признается верховенство республиканских законов над федеральными. Происходит фактическое отделение Чечни от федерации, на ее территории перестают действовать Российские законы. Свой суверенитет отстаивал Татарстан.

В таких обстоятельствах центр начал создание инструментов по контролю над регионами. Именно тогда появляется институт губернаторства. Губернатор стал главой исполнительной власти региона и назначался центром. Однако подобный механизм действовал не во всех субъектах России – в республиках и в городах федерального значения остается выборная исполнительная власть.

В этот период идет первая попытка создать институт полномочных представителей президента в регионах, входящих в структуру администрации президента. Их цель – контроль деятельности региональных органов власти на местах и информирование центра о происходящих процессах. Полномочными представителями, как правило, назначались выходцы из местной политической элиты с «демократическим» мировоззрением, в противовес губернаторам – выходцам из партийной номенклатуры. Данный институт, как и институт назначаемого губернаторства, реализовывался во всех субъектах, кроме республик.

Таким образом, к концу 1991 года выстраивалась новая вертикаль власти, подчиненная президенту. Баланс «центр – региона» постепенно выравнивался в пользу центра, учитывая сильную автономизацию регионов после развала советского союза и потери центральным правительством управленческих рычагов. При этом республики в составе РСФСР оставались областями, практически неподконтрольными центру.

Заключение федеративных договоров в 1992 году усугубило асимметрию субъектов России. Повлияло на это принятие не одного Федеративного договора между центром и регионами, а целых трех, разделив субъекты РФ на три класса: республики, края и области, автономные области и округа. Не подписали Федеративных договоров с центром две республики – Чечня и Татарстан. Первый договор о разграничении полномочий между Российской Федерацией и Татарстаном был подписан только в феврале 1994 года.

В данный период развития федерализма в России, помимо борьбы между центром и регионами, происходит борьба законодательной и исполнительной власти, как на национальном уровне (Президент – Верховный Совет, Съезд Народных Депутатов), так и на региональном. Суть борьбы в регионе заключалась в стремлении местной элиты, представленной в парламентах регионов, самой формировать исполнительную власть субъекта в противовес назначению губернатора из центра. Как результат в апреле 1993 года в ряде краев и областях РСФСР региональные Верховные Советы назначают прямые выборы губернаторов или глав администраций региона.

Точкой изменения вектора развития Российского федерализма становится октябрьский переворот 1993 г., когда окончательная рушится советская модель, разгоняются старые советы и принимается новая конституция.

С момента принятия новой конституции на обоих уровнях федерации идет усиление исполнительной власти. Парламенты регионов теряют часть

своих полномочий, попытки ввести парламентскую форму правления в регионах блокируются Конституционным судом РФ. Это приводит к становлению губернаторов ключевыми фигурами в своих регионах, что в свою очередь ослабевает институт полпредства. Однако механизм назначения губернаторов президентом страны не отменяется – в качестве эксперимента первые выборы губернаторов, одобренные центром, проводятся в декабре 1995 года. Республики продолжали автономно создавать свои властные институты, при минимальном вмешательстве из центра.

В 1994 – 1995 гг. центр заключает договора с республиками о разграничении полномочий. Регулирование отношений происходит по факту в индивидуальном порядке. Каждая республика получает возможность в одностороннем порядке разграничить свои полномочия с центром, за что они гарантируют политическую лояльность центру и отказ от сепаратизма²⁷. Это приводит к тому, что республики получают большую сферу полномочий, как совместной компетенции, так и чисто федеральной.

Новым поворотным пунктом в развитии отношений между федерацией и ее субъектами являются президентские выборы 1996 г., которые показали сплоченность губернаторского корпуса вокруг президента. С этого момента начинается смещение баланса «центр – регионы» в пользу субъектов. С 1996 начинается процесс введения выборов губернаторов во всех регионах страны, который заканчивается в 1997 году. В результате этого процесса губернаторы получают новую основу для легитимации своей власти, что позволяет им в меньшей степени зависеть от центра. В таких условиях центр начинает искать новые условия для смещения баланса в свою сторону.

Чтобы ослабить позиции губернаторов, было принято решение создания новых институтов в регионах, которые бы стали противовесом губернаторской власти. Таким институтом стало местное самоуправление, которое ослабило монопольную власть губернаторов. Активно эту модель

²⁷ Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика, - М.: ГУ ВШЭ, 2006г. – 571с.

продвигали два вице-премьера Чубайс и Немцов. Пик ее развития пришелся на 1997 г., но система продолжала развиваться и в 1998 году при правительстве Кириенко. Однако минусом данной схемой было то, что в руках муниципалитетов оказалось слишком мало финансовых ресурсов, для реализации своего потенциала. Таким образом, местное самоуправление не смогло стать реальным противовесом губернаторской власти.

С 1997 г. получает новое дыхание институт полпредства. При представителях президента в регионах создаются коллегии, в которые входят представители федеральных структур в регионе. Основная цель данной реформы – попытка вывести федеральные структуры в субъектах из-под влияния губернаторов. Примечательно, что с 1997 года полпреды появляются и в республиках.

Новая волна попытки смещения баланса в сторону центра, связана с назначением главой правительства Примакова. При нем поднимаются вопросы санкций со стороны центра в отношении губернаторов, отмены выборов губернаторов, приведения в соответствие федеральному законодательству всех региональных правовых актов, унификации отношений центра с регионами и отказ от индивидуального подхода. Примаков предлагал отменить выборы губернаторов и заменить их утверждением кандидатур законодательным органом региона, при этом кандидатуры должен был подбирать центр. Однако ни одна из инициатив Евгения Максимовича не была реализована.

Кардинальный поворот в отношениях «центр – регионы» связан с 2000 годом. Избрание Путина В.В. президентом России сильно повлияло на баланс между двумя уровнями власти в пользу федерального правительства. Основной темой политики центра по отношению к регионам стало «укрепление властной вертикали» и «субординация» политики.

Основные направления политики заключались в следующем:

- приведение в соответствие федеральному законодательству регионального (особенно касается республик);

- унификация взаимоотношений и отмена практики «договоров» между центром и регионом (сохранено только для особых случаев);
- принятие федерального закона об общих принципах функционирования органов власти субъектов РФ, поставив эти органы в определенные рамки²⁸;
- создание федеральных округов с полномочными представителями президента;
- укрупнение регионов (вхождение АО в состав краев);
- введение института санкций для губернаторов со стороны центральной власти²⁹;
- перераспределение налоговых поступлений между регионами и центром, в пользу последнего;
- изменение способа формирования Совета Федерации;
- вывод «федеральных» структур в регионах из-под контроля губернаторов;

Таким образом, за первый президентский срок В.В. Путина произошло резкое изменение баланса «центр – регионы» в пользу первого. Президент получил право отстранения от должности губернатора, в случае изложенных в Федеральном законе от 29.07.2000 N 106-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

Финальной точкой в процессе централизации регионов и создания вертикали власти, стало принятие федерального закона в декабре 2004 г., отменяющего выборы губернаторов и введение системы мягкого назначения

²⁸ Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"

²⁹ Федеральный закон от 29.07.2000 N 106-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"

в декабре³⁰. Теперь президент представлял кандидатов на пост главы исполнительной власти региона на рассмотрение законодательному органу субъекта РФ.

Следующий этап в развитии федерализма в России можно назвать периодом стабилизации отношений «центр – регионы». Он характеризуется достаточным уровнем контроля над органами власти регионов и региональными элитами. На этом фоне центр проводит передачу части детализированных полномочий на региональный уровень, которые не могли эффективно реализовываться на национальном уровне.

Данная модель действует в России на протяжении 8 лет, что характеризует ситуацию между федерацией и субъектами как стабильную, однако, ощущается смещение баланса на федеральный уровень.

Возвращение выборов глав исполнительной власти субъектов РФ происходит в 2012 году. Однако, для выдвижения кандидата в губернаторы устанавливается муниципальный фильтр от 5 до 10%. В законе оговаривается, что выдвигать кандидата на пост главы высшего исполнительного субъекта РФ имеет президент РФ³¹.

Подводя итог, можно сделать вывод, что за 25 лет российский федерализм не раз менял вектор своего развития, что выражается и в том, как менялся принцип замещения должности высшей исполнительной власти в регионах. Однако, даже при выборных главах региона, федеральный центр стремился ограничить власть губернаторов, что необходимо учитывать в оценке баланса «центр – регионы».

³⁰ Федеральный закон от 11.12.2004 N 159-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"

³¹ Федеральный закон от 02.05.2012 N 40-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"

3.3 Реформирование Совета Федерации Федерального Собрания РФ, изменение его роли в российской политике

Верхняя палата парламента в России – Совет Федерации – начинает свою историю с принятия в 1993 г. новой конституции. Данный институт имеет важную функцию в российском политическом процессе. Его основная цель – обеспечение участия субъектов РФ в принятии решений на верхнем уровне власти и представление интересов своих регионов сенаторами СФ.

К сфере ведения Совета Федерации по конституции относятся:

- а) утверждение изменения границ между субъектами Р.Ф.;
- б) утверждение указа Президента Р.Ф. о введении военного положения;
- в) утверждение указа Президента Р.Ф. о введении чрезвычайного положения;
- г) решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Р.Ф. за пределами территории Р.Ф.;
- д) назначение выборов Президента Р.Ф.;
- е) отрешение Президента Р.Ф.;
- ж) назначение на должность судей Конституционного Суда Р.Ф., Верховного Суда Р.Ф.;
- з) назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Р.Ф. и заместителей Генерального прокурора Р.Ф.;
- и) назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

Перечисленные полномочия доказывают важную роль СФ в структуре государственной власти России. Однако в ходе развития российского федерализма, менялся и способ формирования СФ, что напрямую влияло на уровень влияния субъектов России на федеральную политику и на политический вес верхней палаты.

Изначально, в 1993 г., сенаторы Совета Федерации избирались напрямую населением своих регионов (по два от каждого субъекта) на 2 года, однако палата заседала на непостоянной основе. С одной стороны палата являлась реальным представителем интересов населения своих субъектов, с

другой, работа на непостоянной основе понижала эффективность ее работы. К тому же, подобный способ формирования палаты становился дополнительным источником конфликтов по линии «центр – регионы».³²

Несмотря на свою демократическую функцию представительства регионов в парламенте, Совет Федерации в своем составе 1993-1995 гг. понижал эффективность работы Федерального Собрания. Часто возникали сложности при прохождении через него законопроектов, поддержанных Государственной Думой (109 из 318 законопроектов было отклонено³³). Затруднялось и принятие предложенных президентом кандидатур на замещение государственных постов.

Именно по этой причине в декабре 1995 был принят новый закон, согласно которому сенаторами Совета Федерации назначались главы высшей исполнительной власти субъектов РФ и председатели законодательных органов регионов³⁴. По мнению некоторых исследователей, принятие нового закона было отходом от демократического принципа формирования верхней палаты. Новый Совет Федерации скорее представлял интересы политической элиты регионов, а не населения. Однако такой состав палаты способствовал стабилизации отношений «центр – регионы».

Как пишет В.А. Ачкасов, «1993 – 1999 гг. стали периодом расцвета могущества Совета Федерации, поскольку он реально влиял на российскую политику»³⁵.

В 2000 г. происходит изменение законодательства, касающегося формирования состава Совета Федерации. Согласно новому закону, в

³² Ачкасов В.А. Институциональные трансформации российского федерализма: проблемы регионального политического представительства // Российские властные институты и элиты в трансформации. Материалы восьмого Всероссийского семинара «Социологические проблемы институтов власти в условиях российской трансформации» / Отв. ред. А.В. Дука. СПб.: Интерсоцис, 2011. – 221 с.

³³ Парламентаризм в России. Федеральное собрание 1993-1995 г. V Государственная Дума, Совет Федерации - М.: 1996. – 38 с.

³⁴ Федеральный закон от 05.12.1995 N 192-ФЗ "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации"

³⁵ Ачкасов В.А. Институциональные трансформации российского федерализма: проблемы регионального политического представительства // Российские властные институты и элиты в трансформации. Материалы восьмого Всероссийского семинара «Социологические проблемы институтов власти в условиях российской трансформации» / Отв. ред. А.В. Дука. СПб.: Интерсоцис, 2011. – 224 с.

региональной палате уже заседают не главы исполнительной и законодательной властей региона, а их представители³⁶. Целью изменения законодательства в этой сфере было стремление передать палате постоянный и более профессиональный характер работы. Однако такая реформа оказалась не по душе еще действующим сенаторам – главам регионов и региональных legislatures. Проект был отклонен большинством голосов. Тем не менее, компромисс удалось найти – действующие сенаторы сохраняли свой мандат до истечения своих полномочий, региональные руководители сохраняли право отзывать своих представителей.

Новый Совет Федерации, по мнению многих политологов, начал состоять из бывших министров, бывших чиновников, лоббистов и т.д. В нем были представлены выходцы из федеральных исполнительных структур, представители регионального бизнеса и представители финансово-промышленных групп. Сенат перестал быть местом, где защищаются интересы регионов, превратившись в площадку для «корпоративного лоббизма».

В 2004 г. происходит следующий этап понижения роли Совета Федерации, как палаты для защиты интересов субъектов России. Это связано с принятием в декабре этого года двух федеральных законов, отдаляющих палату от регионов. Первый закон отменял выборы губернаторов. Из этого следовало, что высшие исполнительные органы в субъектах РФ теперь полностью зависели от лояльности к президенту. Нельзя говорить, о том, что этот закон был прямо направлен на ослабление Совета Федерации, однако можно утверждать, что лояльный президенту губернатор не отправит в верхнюю палату оппозиционного сенатора.

Второй законопроект связан с порядком отзыва сенатора из Совета Федерации. Органы законодательной и исполнительной власти региона лишились права отзывать своего представителя из верхней палаты. По

³⁶ Федеральный закон от 05.08.2000 N 113-ФЗ (ред. от 17.10.2011) "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации"

новому законодательству, полномочия члена Совета Федерации могли быть преждевременно прекращены «по представлению председателя СФ избравшим его органом власти субъекта РФ»³⁷. За регионами остается только право не рассматривать данное предложение. К тому же нового члена верхней палаты, направленного из субъекта, еще должны были утвердить в самом Совете Федерации. Как считают некоторые исследователи, подобная ситуация привела к тому, что не регион стал отправлять своего представителя в палату, а ее председатель навязывает «приемлемого» кандидата.³⁸

Следующий этап в развитии российского бикамерализма связан с 2012 годом. К тому моменту даже сами политики, члены Совета Федерации признавали неэффективность данной структуры. Так, сама Валентина Матвиенко, на тот момент председатель палаты, заявляла о падении авторитета сената, призывала повысить статус палаты и уходить от ярлыков. К тому же было необходимо приблизить сенаторов к регионам, которые они представляют. Еще в начале 2011 года начал реализовываться закон, согласно которому сенатором мог стать только кандидат, работавший депутатом регионального либо муниципального законодательного органа региона, откуда он избирается. Позже к этому списку добавляется депутат Государственной думы, избранный по территориальному списку от соответствующего субъекта.

Новый способ формирования состава Совета Федерации был утвержден 3 декабря 2012. В общем и целом он соответствовал логике возвращения выборности губернаторов. Согласно данному законопроекту, каждый кандидат в губернаторы на выборах представляет три кандидатуры на замещение члена Совета Федерации от исполнительной власти³⁹.

³⁷ Федеральный закон от 08.05.1994 N 3-ФЗ (ред. от 16.12.2004) "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»

³⁸ Филиппова Н.А. Представительство публичных интересов в федеративном государстве: особенности российской национальной модели. Екатеринбург: УрО РАН, 2009. – 225 с.

³⁹ Федеральный закон от 03.12.2012 N 229-ФЗ "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации"

Выигравший кандидат, впоследствии, вбирает одну кандидатуру, которая впоследствии будет наделена полномочиями члена СФ. Процедура избрания сенатора от законодательного органа не потерпела изменений.

Стоит отметить, что данный законопроект заново подтверждал отсутствие у исполнительной и законодательной властей регионов права на отзыв своего кандидата. Таким образом, данный законопроект сложно назвать резким поворотом в развитии федеративных отношений. Несмотря на то, что в формировании состава сената появился элемент выборности, это не делало его демократичнее и легитимнее. Под большим сомнением остается то, насколько люди, голосующие за кандидата в губернаторы, делают свой выбор, опираясь на предложенный им список сенаторов, учитывая слабый авторитет Совета Федерации среди населения.

Основываясь на изложенном материале, можно сделать вывод, что в ходе истории своего становления Совет Федерации не раз менял вектор своего развития. При этом временные рамки этапов его становления совпадают с периодизацией развития института исполнительной власти в регионах.

3.4 Изменение характера российского бюджетного федерализма

Важной характеристикой в отношениях «центр – регионы» является перераспределение бюджетов между бюджетами разных уровней. Финансово-экономическая база региона является важным фактором для отстаивания своих прав перед центральной властью.

К 1991 г. в России регионы получали 24% всех налоговых поступлений страны. В дальнейшем эта планка увеличивалась и в среднем составляла около 50%. Однако 50 % региона включает и бюджеты муниципальных образований, распределяясь еще между нижними уровнями власти.

Разница в распределении бюджета между федерацией и ее субъектами четко прослеживается по 2000 – 2001 гг. В 2000 году большая часть доходов страны еще оставалась на региональном уровне, что было связано с

усилением автономии субъектов во второй половине 90-х годов. Так, в 2000 году федеральный бюджет получил только 44,3 % всех налоговых поступлений. В 2001 г. ситуация уже меняется. В 2001, 2002 и 2003 гг. центр получал уже 50,3 %, 49,3%, 49,1 % сборов всей страны соответственно.

Самым ярким показателем изменение российской политики бюджетного федерализма в начале 21 века является перераспределение одного из самых основных и доходов налогов страны – налога на добавленную стоимость. Так, в 1997 и 1998 гг. в бюджетах субъектов оставалось 25 % этого налога. В 1999 и 2000 гг. уже 15%. С 2001 г. регионы лишились поступления этого налога. Однако потерю НДС для субъектов компенсировали увеличением доли подоходного налога, а потом и полной его передачей в региональные бюджеты.

В 2002 г. меняется система налоговых сборов за пользование и добычу полезных ископаемых. До этого момента, в соответствии с законом «О недрах», центр получал только 40% за добычу углеводородов и 25% от других полезных ископаемых. В 2000-е года начинается централизация данных налогов. В 2002 г. был создан единый налог на добычу полезных ископаемых, 80% которого зачислялось в федеральный бюджет. В 2004 году доля центра увеличилась до 85%, при этом центр получил 100% налога на добычу газа. С 2005 г. в бюджетах регионов осталось только 5 % налога на добычу нефти.

Основываясь на этом, можно говорить о смене модели налоговой политики федерального центра. Прошел переход от ситуации деления налогов (один налог делиться между центром и регионом), к разделению налогов на федеральные и налоги региональные. Основные принципы нового формата межбюджетных отношений были закреплены поправками в Налоговом⁴⁰ и Бюджетном⁴¹ кодексах в 2004 г.

⁴⁰ Федеральный закон от 29.07.2004 N 95-ФЗ "О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах"

⁴¹ Федеральный закон от 20.08.2004 N 120-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений"

В целом, изменение характера бюджетного федерализма в России соотносится периодизацией развития исполнительной власти в регионах и изменением характера Федерального Собрания.

3.5 Этапы развития федерализма в России

Основываясь на проведенном анализе, можно отметить, что данные институты развивались не автономно, а в тесной связи между собой, влияя друг на друга. Изменения в федеративных институтах сопровождались политическими событиями, во многом завися от них. Каждый этап характеризуется особой политической обстановкой и целями, от решения которых зависели целостность государства и эффективность государственной политики. Можно оценить каждый этап, проанализировав, какие факторы были определяющими в каждый из периодов.

На первом этапе (1990 – 1993) современного российского федерализма преобладали тенденции к децентрализации государства. Основная сложность сохранения единой государственности была связана со стремлением к суверенизации национальных республик (АССР) в составе РСФСР. Одностороннее признание Россией верховенства своих законов над всесоюзными создало прецедент, который отразился и в ней самой. Примеру России последовали автономные республики в ее составе, которые также объявили о верховенстве своего законодательства. Часть республик откровенно заявляло о намерении создавать свою государственность отдельно от России, о чем нам ярким примером могут послужить Чечня и Татарстан⁴². Однако центробежные тенденции проявляли и другие субъекты в составе РСФСР. Это проявлялось в стремлении региональных элит самостоятельно определять свою политику и контролировать экономическую жизнь субъекта.

⁴² Декларация о Государственном суверенитете Татарской Советской Социалистической Республики. Казань, 30 августа 1990 года. N 334-XII

Основными действующими акторами в субъектах являлись законодательные органы – советы, которые и формировали исполнительную власть в регионе в лице исполкомов. Федеральный центр практически полностью терял контроль над своими субъектами. В таких условиях центр создает новый механизм формирования исполнительной власти в регионе. В августе 1991 года президент своим указом определяет, что исполнительную власть в регионе теперь возглавляет глава администрации, который назначается из центра по согласованию с законодательными органами субъектов⁴³. Таким образом, на территории России вводится институт губернаторства. Однако это не касается национальных республик, которые полностью оставляют под контролем свои исполнительные органы, а также двух столичных городов – Москвы и Санкт-Петербурга.

Важной характеристикой данного периода является стремление регионов не отдавать налоговые поступления в центр. Стремясь к финансовой самостоятельности власти регионов требовали для себя особых налоговых режимов, стремились получить от центра дополнительные федеральные субсидии.

Знаковым событием в этот период является подписание федеративных договоров между РСФСР и ее субъектами. Всего было подписано три договора, в зависимости от статуса субъектов. Фактически, данная ситуация закрепила фактическую асимметрию в федерации, разделив регионы на три класса – республики, области и края, автономные области и автономные округа. Однако заключение данных соглашений было компромиссом, способствовавшим сохранению территориального единства страны.

Данный период между развалом Советского Союза и принятием новой конституции России можно охарактеризовать как поиск механизмов и инструментов сохранения целостности страны. Важнейшим фактором, определяющим политику центра в этот период, была суверенизация

⁴³ Указ Президента РСФСР от 22.08.1991 N 75 (ред. от 09.07.1997) "О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в Российской Федерации"

регионов. Для страны главной целью было построение вертикали власти, необходимой для проведения в жизнь общегосударственных политических решений и реформ. В связи с этим, центр готов был идти на уступки, закрывая глаза на явное несоответствие федеральному законодательству действий региональных властей.

Конституция 1993 г. послужила фундаментом для формирования новой модели российского федерализма. Она закрепила и создала новые институты функционирования отношений центр – регионы, разграничила полномочия между двумя уровнями власти, закрепила равноправие всех субъектов. Однако на тот период времени нельзя сказать, что декларируемые принципы совпадали с реальностью. Ни о каком равноправии субъектов говорить было нельзя, республики по-прежнему пользовались гораздо большей автономией, чем остальные регионы.

Показательной является сложившаяся в этот период (1993 – 1996) практика заключения договоров о разграничении полномочий между центром и субъектами. Отношения между центром и регионами складывались на основании индивидуальных соглашений, которые достигались путем достижения компромисса. В такой ситуации баланс полномочий между двумя уровнями власти был различен для каждого субъекта и зависел от уровня давления центра и претензий на самостоятельность регионов. Начало такой системе положил договор между РФ и Татарстаном «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» 15.02.1994 г.

Несмотря на большую силу регионов в данный период в большинстве из них назначение губернаторов по-прежнему проводилось из центра. Однако, несмотря на назначаемость, губернаторы были слабо подотчетны центру. Система полномочных представителей в регионах, введенная одновременно с институтом губернаторства для его контроля, практически

не работала. Но центру приходилось мириться с подобным положением дел. Губернаторы получали широкий круг прав в обмен на политическую лояльность и противодействие оппозиционным региональным парламентам.

Подобная система дала свой результат. На президентских выборах 1996 года практически весь губернаторский корпус страны поддержал Б. Ельцина, что говорит о достижении оптимального баланса «центр – регионы», который полностью устраивал региональных лидеров. В награду вслед за победой Ельцина на выборах последовала следующая волна децентрализации регионов, которая проявилась в двух институциональных изменениях. Первое изменение связано с введением во всех субъектах прямых выборов губернаторов. Второе – с принятием новой модели формирования Совета Федерации. Теперь в палате заседали главы исполнительных и законодательных властей регионов.

Период второго президентского срока Б. Ельцина можно охарактеризовать как расцвет региональной самостоятельности. Устранив угрозу распада федерации, центр пошел на уступки регионам. К тому же, введя прямые выборы губернаторов, была устранена жесткая асимметрия между республиками и остальными регионами. Однако, чтобы обозначить свое особенное положение в составе федерации, практически все республики к концу 90-х годов вводят на своей территории пост президента республики.

Если между президентом и региональными элитами был достигнут компромисс, то не все на верхнем уровне власти были согласны со сложившейся ситуацией. На протяжении всего второго срока Б. Н. Ельцина проводились попытки сокращения региональных полномочий. Так двумя вице-премьерами Чубайсом и Немцовым была предпринята попытка создать противовес губернаторам на местном уровне. В 1997 г. создается независимая от региональной администрации система местного самоуправления. В 1998 г., когда правительство возглавил Примаков, подготавливался ряд реформ, направленных на выстраивание вертикали власти. Подготавливаются проекты, направленные на замену выборов

губернаторов мягким назначением из центра, введения института санкций со стороны центра, отмены договорного типа отношений между центром и субъектами. Однако реализовать подобные реформы на данном этапе не удалось. Ельцин видел свою опору в региональных лидерах и не мог пойти на существенное ограничение их полномочий.

Таким образом, в период 1996 – 2000 г.г. в регионах сконцентрировался большой объем полномочий, действия же региональных лидеров слабо контролировались из центра. Также произошло усиление роли регионов на федеральном уровне, за счет нового способа формирования Совета Федерации. Попытки ограничить подобную свободу не были полностью реализованы. Противовес в виде муниципального самоуправления не работал, так как местные органы власти ощущали острую нехватку собственных средств и попали в финансовую зависимость от региональных центров. В сложившейся системе складывалась ситуация, когда федеральные инициативы наталкивались на сопротивление регионов. Характерным примером того времени служит противоречие регионального и национального законодательств, противоречие основных законов субъектов федерации Конституции РФ. Это означало, что без построения центром вертикали власти любые реформы будут неэффективны.

Изменение вектора развития российского федерализма происходит весной 2000 г. и связано с избранием на пост президента РФ В.В. Путина. В его первый президентский срок существенно ограничивается самостоятельность регионов. Происходит финансовая централизация, ослабление влияния регионов на федеральном уровне (за счет изменения системы назначения сенаторов), создание федеральных округов с полномочными представителями президента, устранение нарушений региональных законодательств и создание системы санкций по отношению к региональным органам власти. Подобные реформы сделали первый шаг к построению вертикали власти в стране, дав, таким образом, инструмент для проведения новых реформ.

Процесс централизации и построения вертикали заканчивается в декабре 2004 г. с принятием двух законов, отменяющих губернаторские выборы⁴⁴ и запрещающих органам исполнительной и законодательной властей регионов отзывать своих представителей из сената⁴⁵.

В целом, в ходе федеративных реформ 2000 – 2004 г.г. были выполнены цели по выстраиванию управленческой вертикали в стране, устранено противоречие региональных законодательств федеральному, произошел отход от договорной практики выстраивания отношений – теперь все регионы выстраивали свои отношения на основании равных для всех правил, опираясь на Конституцию и федеральные законы. Республики в этот раз не были исключением.

Следующий этап развития федерализма в России (2005 – 2012 г.г.) характеризуется стабилизацией отношений «центр – регионы». За этот период не происходило никаких изменений в федеративной системе. За предыдущие годы была создана устойчивая база, позволяющая центральному правительству сконцентрироваться на реализации национальных проектов и федеральных программ.

Новые изменения в балансе «центр – регионы» произошли в конце президентского срока Д.А. Медведева и начале третьего срока В.В. Путина. В этот период были возвращены выборы губернаторов регионов, однако для выдвижения кандидатам теперь необходимо было пройти муниципальный фильтр. Изменения коснулись и порядка замещения должности сенатора от исполнительной власти региона. Теперь кандидат в губернаторы на выборах предлагал список возможных сенаторов, которые могли бы стать представителями региона в Совете Федерации.

⁴⁴ Федеральный закон от 11.12.2004 N 159-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"

⁴⁵ Федеральный закон от 08.05.1994 N 3-ФЗ (ред. от 16.12.2004) "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"

Подобные реформы не сильно повлияли на баланс «центр – регионы». За президентом РФ по-прежнему сохранялось право отстранения губернатора «в связи с утратой доверия». За центром сохранилась основная часть налоговых поступлений страны. Однако подобные реформы не были вызваны давлением со стороны регионов. Они являлись ответом на усиление протестных движений, которые последовали после выборов в Государственную Думу в декабре 2011 г. Выборы губернаторов должны были дать возможность населению проявлять свою политическую активность на региональном уровне, тем самым сместив в будущем уровень протестной активности от центра.

Наглядно периоды развития федерализма можно изобразить в виде таблицы.

Табл.1 Этапы развития институтов федерализма в России

Институты	1990 – 1993	1993 – 1996	1996 – 2000	2000 – 2005	2005 - 2012	2012 - по настоящее время
Внешние факторы	Потеря центром рычагов управления над регионами, суверенизация регионов	Сильные центробежные тенденции, жесткая позиция регионов по поводу своих полномочий	Необходимость поддержки президента региональными лидерами, центробежные тенденции	Необходимость реформ, отсутствие механизмов влияния центра на региональном уровне	Отсутствие внешних факторов, влияющих на отношения «центр – регионы»	Увеличение протестной активности в конце 2011, запрос на демократизацию
Совет Федерации	отсутствовал	Прямое избрание сенаторов населением регионов, высокая роль сената	Назначение сенаторами глав исполнительной и законодательной властей регионов, усиление роли регионов на федеральном уровне	Назначение представителей от исполнительной и законодательной властей, невозможность их отзыва	Нет изменений	Губернатор на выборах предлагает кандидата в сенат, незначительное усиление роли палаты

Региональная исполнительная власть	Введение института губернатора, назначение из центра (кроме республик и городов фед. значения), конфликт с рег. зак. властью	Усиление роли губернатора в регионе, назначение центром	Введение прямых выборов губернаторов во всех субъектах	Введение института санкций, отмена выборов губернаторов	Нет изменений	Возвращение выборов губернаторов
Бюджетный федерализм	Жесткая централизация ресурсов и первые прецеденты отказов регионов перечислять налоговые поступления в центр	Смещение в сторону регионов	Превосходство регионального бюджета	Смещение в сторону центра	Превосходство центра	Превосходство центра
Общая характеристика	Создание института назначаемого губернатора, для противовеса региональным элитам. Подписание Федеративных договоров.	Установление договорного характера отношений центра с субъектами, сильная асимметрия регионов	В обмен на политическую лояльность в регионах вводятся выборы губернаторов, регионы получают максимальный объем прав	Выстраивание вертикали власти, создание механизмов влияния на регион, контроль над губернаторами	Стабилизация отношений «центр – регионы»	Возвращение выборов губернаторов, сохранение института санкций со стороны центра, сохранение контроля над регионами

Таким образом, можно сделать вывод о том, что изменения российского федерализма связаны с решением конкретных управленческих задач государства. На каждом из этапов централизация и децентрализация были связаны либо с сохранением единства государства, либо с повышением эффективности управления страной.

Также данная таблица наглядно показывает, что все институты федерализма в России развивались параллельно, в некоторых случаях даже влияя друг на друга. Так сила губернаторов и их независимость влияет на характер работы его представителя в Совете Федерации, что также можно сказать и о весе законодательного органа субъекта. Однако даже при сильной региональной власти, сенаторы могут отдаляться от своих регионов, если право на его отставку имеется только у председателя его палаты. Исходя из этого, можно сделать вывод, что сложно разработать какой-то

количественный показатель, который сможет объективно оценить уровень самостоятельности того или иного региона. Как показал теоретический анализ и исследование российской практики, одни и те же институты в разных странах и в разные промежутки времени могут иметь множество модификаций, которые по-разному влияют на баланс сил центра и регионов. Постоянное движение вперед создает новые прецеденты и новые модификации институтов, которые уже не вписываются в сложившуюся теоретическую базу.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В ходе проделанной работы была исследована теоретическая база по тематике отношений «центр – регионы». Были определены понятия «центра» и «региона», выделены плоскости взаимоотношений между ними. В рамках системного подхода регионы и центр в государстве взаимосвязаны и стремятся к равновесию распределения политической власти. Подобное равновесие находится в динамическом состоянии, похожее больше на маятник, который склоняется то в одну, то в другую сторону. На положение этого маятника влияют два фактора – потенциал региональных интересов и уровень центрального интереса. Процессы изменения баланса в одну либо в другую сторону называются «централизацией» либо «децентрализацией». Исходя из проанализированного материала, можно сделать вывод, что процессы централизации и децентрализации не являются аномальными для государства. Многие авторы считают, что прочность государства зависит не от его уровня централизации или децентрализации, а от того, насколько центральное правительство смогло обеспечить баланс интересов.

В рамках построения национальных моделей отношений между центром и его регионами возникают различные модели федеративных государств, которые изучаются и описываются в теории федерализма. В рамках этой теории определены основные виды взаимоотношений между центром и регионами в государстве, такие как федерация, конфедерация, ассоциативное государство, федерированное государство. Однако многими авторами отмечается, что даже в рамках этих видов каждое государство обладает своей уникальной системой отношений «центр – регионы». Несмотря на то, что институты в федеративных государствах могут совпадать, в зависимости от их модификации, они могут в корне менять характер отношений между центром и субъектами. Отсюда возникает сложность в сравнении уровня децентрализации в различных государствах. Проблемой для объективной оценки является и фактор скрытой асимметрии. Исходя из этого, наилучшим вариантом анализа отношений «центр –

регионы» является индивидуальный подход изучения баланса между правительством и конкретными субъектами.

Проанализировав институциональное взаимодействие между центром и регионами, были выявлены основные инструменты влияния правительства на баланс централизации и децентрализации государства. К ним можно отнести способ формирования исполнительной власти, наличие и функционирование верхней палаты парламента, распределение полномочий, бюджетный федерализм, право определять свою внутреннюю структуру. В анализе российской практики федерализма за период с 1990 по 2015 год были исследованы три института – верхняя палата парламента (Совет Федерации), исполнительная власть в регионах, бюджетный федерализм.

Опираясь на изученные данные, была выделена периодизация современного российского федерализма. Каждый период отличается характерным изменением работы отмеченных институтов. Примечательно, что реформирование российских федеративных институтов совпадало во времени и влияло друг на друга. В ходе работы были подтверждены гипотезы о том, что процессы децентрализации и централизации были вызваны целями сохранения государства и его развития, а не идеологическими соображениями. Процесс децентрализации в первой половине 90-х годов был направлен на сохранение государственной целостности и пресечений сепаратизма. Это позволило удержать страну от развала, пусть и путем предоставления регионам максимально широких прав, что создало фундамент для создания более прочной федерации. Однако подобная система не позволяла проводить полноценное реформирование, т.к. отсутствовала эффективная вертикаль власти.

С назреванием необходимости преобразований в стране начались и новое реформирование институтов российского федерализма. В первую половину 2000-х г. была создана необходимая вертикаль власти, поставлены под контроль органы государственной региональной власти. Эти реформы стабилизировали положение в стране, позволив федеральному центру

сконцентрироваться на реализации национальных проектов. Данное утверждение подтверждает гипотезу о том, что эффективная реализация государственной политики зависит от грамотного выстраивания отношений «центр – регионы». Подобные выводы позволяют сделать предположение о том, что дальнейшее реформирование системы российского федерализма будет зависеть от политической целесообразности этого для центрального правительства.

Однако из подобной работы нельзя сделать вывод о том, что ситуация менялась в равной степени для всех регионов. Учитывая практику договоров о разграничении полномочий между правительством и субъектами в 90-е годы, регионы обладали разным уровнем самоуправления. К тому же необходимо изучение финансовой асимметрии регионов. Особое положение таких регионов, как Татарстан и Чечня, для получения полного знания также требуют индивидуального изучения. Также, особое внимание должно быть уделено региональному лоббизму на федеральном уровне.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Андерсон Дж. Федерализм. Введение. — М.: Экономика, 2009.
2. Ачкасов В.А. Институциональные трансформации российского федерализма: проблемы регионального политического представительства // Российские властные институты и элиты в трансформации. Материалы восьмого Всероссийского семинара «Социологические проблемы институтов власти в условиях российской трансформации» / Отв. ред. А.В. Дука. СПб.: Интерсоцис, 2011.
3. Ачкасов В. А. Сравнительная политология. — М.: Аспект-пресс, 2011.
4. Бабич А. М., Павлова Л. Н. Государственные и муниципальные финансы. М.; 2002.
5. Безруков А.В. Усиление централизации: совершенствование или разрушение российского федерализма? // Журнал российского права. 2001. № 12.
6. Валентей С.Д., Любовный В.Я., Соловей В.Д., Федосов П.А. Перспективы российского федерализма: федеральные округа, региональные политические режимы, муниципалитеты // Полис. 2002.
7. Виталь Дюран Э. Местные органы власти во Франции. — М. 1996.
8. Гарнер Д. Великобритания. Центральное и местное управление. — М.1984.
9. Гиляровская С.В. Оценка самостоятельности бюджетов // ГосМенеджмент. № 4. 2012.
10. Глигич-Золотарева М.В. Законодательная база федеративных отношений: состояние и перспективы // Государственная власть и местное самоуправление. 2005.
11. Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы федерализма. М.: Юрист, 2006.
12. Глигич-Золотарева М.В. Теория и практика федерализма: системный подход. Новосибирск: Наука, 2009.
13. Голосов Г.В. Сравнительная политология. Новосибирск, 1995.

14. Голубева Л. А., Черноков А. Э. Сравнительное государственное устройство. — СПб.: Знание, 2009.
15. Гончаров В.В. Принципы формирования и функционирования исполнительной власти в Российской Федерации: институционально-политический анализ: Моногр. — М., 2007.
16. Государственные финансы: из опыта индустриально развитых стран. — М: ООД ИМЭМО РАН, 1995.
17. Григорьев Н.А. Современный этап эволюции отношений «центр – регионы» // Политические науки. Якутск: Вестник СВФУ, 2014, том 11, № 2
18. Грицюк Т.В. О некоторых концептуальных представлениях о бюджетном федерализме/ Грицюк Т.В. // Финансы и кредит. - 2003. - №15.
19. Гумашвили Л.Э. К вопросу об основаниях асимметричности Российской Федерации. Юридический вестник ДГУ. 2012. № 1.
20. Джефферсон, Томас. Автобиография. Заметки о штате Виргиния; - Л.: Наука. Ленинградское отделение, 1990.
21. Дзодзиев В. Проблемы становления демократического государства в России. М.,1996.
22. Доленко Д.В. Политика и территория. Основы политического регионоведения. Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2000.
23. Добрынин Н.М. Российский федерализм: становление, современное состояние и перспективы. Новосибирск: Наука, 2005.
24. Конюхова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: Итоги становления и перспективы развития. М.: ОАО «Издательский дом «Горец»; «Формула права», 2004.
25. Ливеровский А.А. Актуальные проблемы федеративного устройства России. СПб.,2002.
26. Линц Х., Степан А. «Государственность», национализм и демократия //Полис, 1997, № 5.
27. Лысенко В.Н. Губернаторы: выбирать нельзя назначать // Казанский федералист. 2004.

28. Лысенко В.Н. Институт губернаторов в современной России: вперед в прошлое // Казанский федералист. 2004.
29. Лысенко В.Н. Развитие федеральных округов и будущее федеративного устройства России // Федерализм. 2002.
30. Марков С. Необходимость реформ В. Путина в условиях «управляемой демократии» // Казанский федералист. 2004.
31. Медведев Н.П. Федеративный договор и органы власти в российском государстве // Регионология. 1992.
32. Медушевский А.Н. Сравнительное конституционное право и политические институты. Курс лекций. – М., 2002.
33. Межуев В.М. Идея национального государства в исторической перспективе // Полис, 1992, № 5-6.
34. Миронюк М. Г. Современный федерализм: Сравнительный анализ. — М.: РОССПЭН, 2008.
35. Монтескье, Шарль Луи. О духе законов; - М.: Мысль, 1999.
36. Немова Л.А. Взаимоотношения федерального центра и регионов в финансово-экономической сфере: опыт зарубежных федераций. – М.: Тандем, 2009.
37. Немова Л.А. Канада: фискальный федерализм и социальная политика // «США v Канада: экономика, политика, культура» № 1, январь 2000 г.
38. Пастухов В.Б. Три времени России. Общество и государство в прошлом – настоящем – будущем. – М., 1994.
39. Окуньков Л.А. Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. М., 1996.
40. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации /Ред. – составители: В.Гельман, А.Кузьмин, Г.Люхтерханд, С.Рыженков. М., 1998.
41. Парламентаризм в России. Федеральное собрание 1993-1995 г. V Государственная Дума, Совет Федерации - М.: 1996.

42. Петухов А.В. Этапы развития федеративных отношений в Российской Федерации. – Саранск: Национальный исследовательский Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарёва, - 2009 г.
43. Петров Н. Федерализм в России в 2005 году // Казанский федералист. 2006.
44. Политология. Ученик для вузов. Под ред. В.А. Ачкасова и В.А. Гуторова. - М.: Юрайт, - 2005.
45. Раков В.М. «Европейское чудо» (Рождение новой Европы в 16 – 18 вв.). Пермь, 1999.
46. Селезнев Л.И. Политическая система США. - СПб. 1995.
47. Смит Э. Национализм и модернизм. — М.: Праксис, 2004.
48. Современный федерализм: состояние и тенденции развития / Отв. ред. О. Е. Кутафин. — М., 1999.
49. Современный федерализм: сравнительный анализ. - М.,1995.
50. Сморгунов Л.В. Современная сравнительная политология. Учебник. М.,2002.
51. Сморгунов Л. В. Сравнительная политология: Учебник для вузов. Стандарт третьего поколения. — СПб.: Питер, 2012.
52. Токвиль, Алексис. Демократия в Америке: Пер. с франц. / А. де Токвиль; Сопр. Г. Дж. Ласки. - М.: Весь мир , 2000.
53. Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика, - М.: ГУ ВШЭ, 2006г.
54. Руссо, Жан Жак. Об общественном договоре; - М.: Канон-пресс-Ц: Кучково поле, 1998.
55. Фарукшин М. Х. Сравнительный федерализм: Учебник по спецкурсу. — Казань: Изд-во Казан. гос. ун-та, 2001.
56. Фарукшин М. Х. Федерализм: теоретические и прикладные аспекты. — М.: Юрист, 2004.
57. Федерализм в России и Канаде. — М.: Формула права, 2009.
58. Федерализм: Теория, институты, отношения. Сравнительно-правовое исследование / Под ред. Б. Н. Топорнина. — М., 2001.

59. Федеративные отношения и региональное управление в России: пути реформирования. М.: ИНИОН, 1994.
60. Филиппов В.Р. Договорная федерация и эксклюзивная этничность // Федерализм. 2002.
61. Филиппова Н.А. Представительство публичных интересов в федеративном государстве: особенности российской национальной модели. Екатеринбург: УрО РАН, 2009.
62. Хабермас Ю. Европейское национальное государство: его достижения и пределы. О прошлом и будущем суверенитета и гражданства // Нации и национализм. – М., 2002.
63. Чиркин В.Е. Государствоведение. М., 2000.
64. Чиркин В.Е. Модели современного федерализма: сравнительный анализ // Советское государство и право. 1994.
65. Чиркин В. Е. Современное федеративное государство. — М.: МНИМП, 1997.
66. Элейзер Д.Дж. Сравнительный федерализм // Полис. 1995. № 5.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ

1. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"
2. Федеральный закон от 29.07.2000 N 106-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"
3. Федеральный закон от 11.12.2004 N 159-ФЗ (ред. от 02.05.2012) "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в

Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"

4. Федеральный закон от 02.05.2012 N 40-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"

5. Федеральный закон от 05.12.1995 N 192-ФЗ "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации"

6. Федеральный закон от 05.08.2000 N 113-ФЗ (ред. от 17.10.2011) "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации"

7. Федеральный закон от 08.05.1994 N 3-ФЗ (ред. от 16.12.2004) "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»

8. Федеральный закон от 03.12.2012 N 229-ФЗ "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации"

9. Федеральный закон от 29.07.2004 N 95-ФЗ "О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах"

10. Федеральный закон от 20.08.2004 N 120-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений"

11. Указ Президента РСФСР от 22.08.1991 N 75 (ред. от 09.07.1997) "О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в Российской Федерации"