

УДК 342.24

О СОВРЕМЕННОМ ПОНИМАНИИ СУЩНОСТИ ПРИНЦИПА РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

**Кетова
Екатерина
Валерьевна**

аспирант кафедры конституционного и муниципального права, Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ
(344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54)
E-mail: katena891@yandex.ru

Аннотация

В статье исследуется понятие федерализма, дается анализ различных смысловых значений термина. Предлагаются существенные дополнения в его определение. В статье также поддерживается понимание государственной власти как совокупности полномочий, осуществляемых от имени государства его органами и отмечается, что такой подход позволяет изучать практику функционирования современной российской государственной власти по горизонтали и вертикали, а также реализацию принципа её единства в условиях российского федерализма.

Ключевые слова: форма государственного устройства, принцип современного российского федерализма, двухуровневая организация государственной власти.

В научной литературе отмечается, что в современном мире отсутствуют «чистые», типичные формы государственного устройства, а их официальные признаки условны и размыты [1, с. 67]. Вместе с тем и представители политически организованных сообществ – государств, и общественная, и научная мысль для определенных целей повсеместно используют термины для определения государственного устройства – «унитарное» либо «федеративное». Более того, эти понятия кладутся в основу определения сущности иных явлений. Например, в современной России активно используются термины «законодательство федеративного государства», «избирательная система федеративного государства» и т. д. В российских современном законодательстве и доктрине отмечается, что то или иное явление общественной жизни регулируется с позиций принципа федерализма. Если эти понятия активно используются в общественной практике и научной жизни, значит, они необходимы.

Предметом изучения в данной статье является определение сущностного содержания принципа современного российского федерализма.

Термин «принцип» (от лат. *principium* – начало, основа) в объективном смысле означает исходный пункт, первооснова, самое первое [2]; в философии – то же, что и основание, т. е. то, что лежит в основе некоторой совокупности фактов или знаний [3]. Исходя из этого понимания, представляется, что в принципе федерализма должна быть выражена сущность федерализма. Вероятно, раскрыв содержательное значение принципа федерализма, мы сможем определить сущностные черты федерализма, в связи с чем станет понятно, почему следует отнести разные и непохожие государственные устройства именно к федерализму, или наоборот, почему их нельзя считать федерациями.

Термин «федерализм» происходит от латинского «*foedus*» и означает соглашение. Исходя из значения термина можно было бы суть федерализма определить как:

- во-первых, указание на согласительный порядок происхождения государственного устройства (соглашение центральной, федеральной власти и субъектов федерации о соподчинении и установлении определённой системы власти; либо соглашение субъектов федерации между собой относительно передачи части своих полномочий

избранным (или установленным иным образом) субъектами федерации центральным органам;

- во-вторых, постоянный императив (принцип, положенный в основу взаимоотношений) принимать все решения некоего объединения (союза) субъектов путем соглашений без диктата центральной власти.

Термин «федерализм» не российского происхождения, и несет в себе возникшую на Западе идею определенного государственного устройства. Причем, эта идея на Западе находит своё разное воплощение. Разные государства, идентифицируя себя как федеральные, разительно отличаются друг от друга по характерным чертам государственного устройства.

Выводить современное значение термина, либо принципа, исходя из значения термина, будет неверным. Термины, родившись в определенной исторической ситуации, а также под влиянием или в рамках определённой теории (идеи) могут долго оставаться в истории человечества, но при этом могут наполняться новым содержанием [4, с. 8]. Например, общеизвестный факт: термин «конституция» (от лат. «constitutio» – установление, предписание) пришел из Древнего Рима, где под ним подразумевался императорский акт, но сегодня этот термин имеет совсем другой смысл. Таким образом, содержание принципа федерализма не должно проясняться, исходя лишь из этимологии термина. Кроме того, поскольку понимание федерализма в конституционном праве в различных государствах разное, а сама эта отрасль права носит всегда политический характер [5, с. 7 – 15], ограничим задачу выявления сущности принципа федерализма отечественными рамками, выясним содержание принципа именно российского федерализма.

В отечественной исследовательской литературе имеются различные определения принципа федерализма:

- 1) как территориально-политического устройства, принцип взаимосвязи целого и его частей [6, с. 10; 7, с. 39, 46];
- 2) как «средство объединения и урегулирования противоречий» [8, с. 12];
- 3) как идея, т.е. совокупность взглядов, представлений о гармоничном конституционном строе, базирующемся на собирательном и договорном началах союзного государства [9, с. 3; 10, с. 19 – 23];
- 4) как принцип, концепция, парадигма государственного устройства, позволяющая обеспечить единство и плюрализм государственной и общественной власти в условиях ее территориальной организации на нескольких уровнях [11, с. 22].

По поводу первого подхода возникает сомнение в адекватности определения его сущности: может ли быть принцип сам по себе территориально-политическим устройством? Представляется, что нет. Принцип – это нечто идеальное.

Второй подход представляется слишком узким для раскрытия сущности принципа федерализма: можно ли принцип сводить лишь к средству преодоления противоречий? В таком случае, на наш взгляд, понятие принципа подменяется механизмом преодоления противоречий, ключом (средством) для решения практических задач.

Более близким к истине представляются 3 и 4 подходы к определению сущности принципа федерализма.

При этом третий подход видится исходящим из представлений зарубежной исторической школы федерализма, свойственной осмыслению этого феномена с учетом исторического опыта формирования западных федераций.

Четвертый подход, как представляется, более соответствует опыту развития российского федерализма. Таким образом, предлагается за основу дальнейших исследований взять понимание термина «принцип федерализма» в значении, предложенном М. В. Глигич-Золотаревой.

При рассмотрении вопроса о содержании принципа современного российского федерализма следует исходить из того, что оно может быть определено в широком и узком значениях.

В широком смысле в принцип современного российского федерализма входят связи и взаимосвязи с другими общеправовыми принципами, действующими в Российской Фе-

дерации, например, верховенства Конституции Российской Федерации, суверенности Российской Федерации и др.

В узком смысле содержание принципа современного российского федерализма закреплено в ст. 5 Конституции Российской Федерации [12] в качестве основ конституционного строя в области государственного устройства:

- 1) Российская Федерация состоит из *равноправных* субъектов;
- 2) республики (государства) имеют свои *конституции* и *законодательство*, а другие субъекты – *устав* и *законодательство*;
- 3) федеративное устройство основано на *государственной целостности, единстве системы* государственной власти, *разграничении* предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и её субъектов, *равноправии* и *самоопределении* народов в Российской Федерации. При этом в различных учебниках по конституционному праву и в некоторых научных статьях подчеркивается, что принцип самоопределения народов не может трактоваться как право выхода какой-либо территории из состава Российской Федерации. Обращается внимание на то, что Конституция прямо говорит о самоопределении народов *в Российской Федерации*, следовательно, народы, реализуя этот принцип, могут, в частности, изменить правовой статус субъекта Российской Федерации, на территории которого они проживают, объединиться с другим субъектом Российской Федерации или разъединиться на несколько территорий, создать национально-культурную автономию, но только в существующих границах Российской Федерации, и, не посягая при этом на основы конституционного строя России;

- 4) во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Федерации между собой *равноправны*.

В Российской Федерации разделение власти происходит по вертикали и горизонтали. В научной литературе существуют разные точки зрения на то, что относить к вертикали, что к горизонтали. Так, в теории государства и права федерализм зачастую обозначается как способ распределения властных полномочий (определения предметов ведения) по вертикали между федеральным центром и его субъектами на основе конституции, договоров или соглашений (общих или индивидуальных).

Условимся, что *по вертикали* публичную власть можно представить разделённой на три ветви: законодательную (представительную), исполнительную и судебную (например, говорят о вертикали исполнительной власти), а *по горизонтали* – на три уровня:

- федеральный уровень власти с федеральными органами государственной власти;
- региональный уровень власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации (её иногда неправильно в СМИ называют местной властью относительно центральной, федеральной);
- местный уровень власти с органами местного самоуправления.

Федеральный и региональный уровни власти относятся к государственной власти. Местный уровень власти не входит в государственную власть, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (статья 12 Конституции Российской Федерации).

Таким образом, на наш взгляд, важнейшим, самым главным отличительным признаком современного российского федерализма (прежде всего, в плане отграничения этого понятия от иной формы государственного устройства – унитаризма) является двухуровневая система государственной власти – власть федерации и власть субъекта федерации, и, соответственно, наличие двухуровневой системы государственных органов, осуществляющих государственную власть, – государственные органы федерации и государственные органы субъектов федерации.

В соответствии с частью 2 статьи 77 Конституции Российской Федерации [12] федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В отличие от исполнительных органов, законодательные органы в Российской Федерации не образуют единую вертикаль подчиняющихся снизу вверх всех законодательных органов, существующих в России, хотя Федеральное Собрание Российской Федерации занимает высшее положение как орган федеральной законодательной власти. В соответствии с принципом разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, и разделением государственной власти на федеральную государственную власть и государственную власть субъектов федерации, в Российской Федерации существуют Федеральное Собрание – как представительный и законодательный орган Российской Федерации, и законодательные (представительные) органы субъектов Федерации. При этом федеральные законодательные органы и законодательные (представительные) органы субъектов Федерации не образуют единую иерархическую систему, на каждом уровне законодательной власти имеется свой круг полномочий.

В связи с тем, что за первооснову, главнейшую сущностную характеристику современного российского федерализма предлагается взять его двухуровневую систему государственной власти, на наш взгляд, следует уточнить формулировку М. В. Глигич-Золотаревой:

- во-первых, принцип современного российского федерализма – это концепция, парадигма (идея) государственного устройства, позволяющая обеспечить единство и плюрализм государственной и общественной власти в условиях ее территориальной организации на двух уровнях государственной власти: федеральной и субъектов федерации;
- во-вторых, главным сущностным признаком современного российского федерализма являются установление, организация и взаимодействие федеральной власти и власти субъектов федерации, которые являются территориально-политическими образованиями.

Представляется, что двухуровневая организация государственной власти и есть та лакмусовая бумажка, которая позволяет отграничить различные варианты федеративных государств от унитарных. Отсюда – и наличие двух сфер предметов ведения (или трех с промежуточным – совместным – как в России), и наличие двухуровневого законодательства, и наличие двухуровневой системы госорганов, и двухуровневой судебной системы, и т. д. Смысл в том, что в отличие от унитарного государства, в федеративном государстве определенные территории – субъекты федерации – обладают государственной властью.

Понятию государственной власти и выявлению её сущностных характеристик посвящены многие труды дореволюционных российских ученых (Л. И. Петражицкого, Н. М. Коркунова, П. А. Сорокина, В. М. Хвостова). На советскую научную элиту, занимающуюся вопросами государственной власти, сильное влияние оказывали труды К. Маркса, Ф. Энгельса, В. И. Ленина. Эти вопросы также разрабатывались основателем советской саратовской школы конституционного права И. Е. Фарбером, свой вклад внесли Г. Н. Манов, В. Е. Чиркин и другие ученые. Анализ исследовательской литературы позволяет выделить четыре понимания сущности государственной власти: как волевого отношения; как органа государства; как функции; как совокупности полномочий. Каждый из подходов дает возможность выявить социальное назначение государственной власти и ее роль в упорядочивании общественных отношений.

Понимание государственной власти как совокупности полномочий, осуществляемых от имени государства его органами, позволяет изучать практику функционирования современной российской государственной власти по горизонтали и вертикали, а также реализацию принципа её единства в условиях современного российского федерализма.

Литература

1. Лексин В. Н., Швецов А. Н. Государство и регионы: Теория и практика государственного регулирования территориального развития. Изд. стереотип. М., 2014. 368 с.
2. Философский энциклопедический словарь / Ред. совет: В. С. Степин, А. А. Гусейнов, Г. Ю. Семигин, А. П. Огурцов и др. М., 2010.

3. Философская энциклопедия. В 5-х т. / Под редакцией Ф.В. Константинова. М., 1960 – 1970.
4. Баранов П. П. Развитие философии права в России: традиции и современные проблемы // Философия права. 2000. № 1.
5. Баранов П. П., Шпак В. Ю. Политическое право в многообразии своих определенностей: философский анализ // Философия права. 2007. № 1.
6. Титова Т. П. Становление федеративной государственности в современной России: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 1999. 26 с.
7. Баранов П. П., Соколов А. Н. Теория государства и права. Учебное пособие. Ростовский юридический институт МВД России. Ростов-на-Дону, 2007. 280 с.
8. Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма / Науч. ред.: Гаджиев Г. А. М., 1998. 280 с.
9. Ким Ю. В. Федеративная государственность: сущность, генезис, проблемы развития (теоретико-методологические основы): Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Тюмень, 2009. 44 с.
10. Семитко А. П. Идея федерализма в России: прошлое и настоящее // Российский юридический журнал. 2013. № 1.
11. Глигич-Золотарева М. В. О судьбах федерализма в России // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 2.
12. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. N 31. Ст. 4398.

Ketova Ekaterina Valer'evna, postgraduate student of the Department of constitutional and municipal law, the South-Russian Institute of Management – branch of the Presidential Academy of the National Economy and Public Administration (70/54, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation). E-mail: katena891@yandex.ru

ABOUT THE MODERN UNDERSTANDING OF THE ESSENCE OF THE PRINCIPLE OF RUSSIAN FEDERALISM

Abstract

The article offers a definition of the modern Russian federalism essence. The definition of federalism principle proposed by M. V. Gligich-Zolotareva is taken as the basic one, but with a significant clarification that the most important essential feature of the modern Russian federalism is the two-level system of government. The article also supports the understanding of state power as a combination of powers exercised by the state organs and it is noted that this approach allows studying the practice of modern Russian state power functioning both horizontally and vertically, as well as the implementation of its unity principle in the conditions of Russian federalism.

Keywords: *a form of government, the principle of modern Russian federalism, two-level organization of state power.*

References

1. Leksin V. N., Shvetsov A. N. Gosudarstvo i regiony: Teoriya i praktika gosudarstvennogo regulirovaniya territorial'nogo razvitiya. Izd. stereotip. M., 2014. 368 s.
2. Filosofskiy enciklopedicheskiy slovar' / Red. sovet: V. S. Stepin, A. A. Guseinov, G. Yu. Semigin, A. P. Ogurtsov i dr. M., 2010.
3. Filosofskaya enciklopediya. V 5-h t. Pod redakciey F.V. Konstantinova. M., 1960 – 1970.
4. Baranov P. P. Razvitie filosofii prava v Rossii: tradicii i sovremennye problemy // Filosofiya prava. 2000. № 1.
5. Baranov P. P., Shpak V. Yu. Politicheskoe pravo v mnogoobrazii svoih opredelennostey: filosofskiy analiz // Filosofiya prava. 2007. № 1.

6. Titova T. P. Stanovlenie federativnoy gosudarstvennosti v sovremennoy Rossii: Avtoref. dis. ... kand. polit. nauk. M., 1999. 26 s.
7. Baranov P. P., Sokolov A. N. Teoriya gosudarstva i prava. Uchebnoe posobie. Rostovskiy yuridicheskiy institut MVD Rossii. Rostov-na-Donu, 2007. 280 s.
8. Umnova I. A. Konstitucionnye osnovy sovremennogo rossiyskogo federalizma / Nauch. red.: Gadzhiev G. A. M., 1998. 280 s.
9. Kim Yu. V. Federativnaya gosudarstvennost': suschnost', genezis, problemy razvitiya (teoretiko-metodologicheskie osnovy): Avtoref. dis. ... dokt. yuridich. Nauk. Tyumen', 2009. 44 s.
10. Semitko A. P. Ideya federalizma v Rossii: proshloe i nastoyashee // Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal. 2013. № 1.
11. Gligich-Zolotareva M. V. O sud'bah federalizma v Rossii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2006. № 2.
12. Konstituciya Rossiyskoy Federacii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) (s uchetom popravok, vnesennyh Zakonami RF o popravkah k Konstitucii RF ot 30.12.2008 N 6-FKZ, ot 30.12.2008 N 7-FKZ, ot 05.02.2014 N 2-FKZ, ot 21.07.2014 N 11-FKZ) // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2014. N 31. St. 4398.

УДК 346.52

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

**Корсунов
Денис
Анатольевич**

кандидат политических наук, начальник отдела развития научных журналов учебно-научного центра, Южно-Российский институт управления – филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70/54).
E-mail: otdel_journal@uriu.ranepa.ru

Аннотация

В статье рассматривается законодательное обеспечение деятельности органов местного самоуправления по реализации на территории муниципальных образований государственной инновационной политики. Приводятся результаты исследования, целью которого являлся анализ существующих нормативных правовых актов, практики их применения, а также предлагаемых проектов, регламентирующих деятельность по инновационному развитию в целом и муниципалитетов в частности.

Автор приходит к выводу о необходимости разработки типовых методических рекомендаций для органов местного самоуправления по инновационному развитию муниципальных образований, а также корректировки и дополнения существующей нормативно-правовой базы, в части обеспечения механизма стимулирования развития инновационной деятельности на различных уровнях, в том числе участия в данном процессе органов местной власти.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, правовое обеспечение, инновационное развитие, контрактная система, муниципальное управление, муниципальные закупки, эффективность.

Одним из приоритетных направлений социально-экономического развития Российской Федерации является развитие инновационно-исследовательского потенциала, а также обеспечение практического применения результатов высокотехнологичных исследований