

**Раздел III.**  
**ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА;**  
**ИСТОРИЯ УЧЕНИЙ О ПРАВЕ И ГОСУДАРСТВЕ**  
**(ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ)**

ББК 67, УДК 34, © Г. В. Елисеева  
DOI: 10.24411/2225-8264-2020-10036

**Г. В. Елисеева**  
**ПРОБЛЕМЫ ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*В данной статье раскрываются понятие и особенности федерализма как формы устройства государства и как принципа взаимоотношений федерального центра с субъектами. Автор проводит анализ имеющихся проблем в развитии принципа федерализма в нашем государстве, таких как экономическое и политическое неравенство регионов, асимметрия российских регионов, процессы централизации, негативно влияющие на самостоятельность субъектов.*

*Одной из центральных проблем, по мнению, автора является проблема бюджетного федерализма, которая заключается в отсутствии грамотного механизма взаимодействия бюджетов различного уровня: федерального, регионального и местного. Исследуя данные Министерства финансов Российской Федерации, автор приходит к выводу о том, что вышеуказанную проблему усугубляет огромный долг регионов перед государством, который ежегодно увеличивается, тем самым негативно влияя на уровень жизни граждан.*

*Также в статье делается акцент на проблеме политического и экономического неравенства регионов. Автор полагает, что разный уровень дотаций только усиливает тенденции неравномерного распределения ресурсов и неминуемо приводит к высокому уровню бедности в одних регионах по сравнению с другими.*

*В завершение статьи автор проводит сравнительный анализ швейцарской модели децентрализованного федерализма с российской и делает вывод о том, что опыт Швейцарии более положительный, а, следовательно, его совершенно необходимо использовать для того, чтобы предотвратить негативные тенденции к централизации власти и усугублению уже имеющихся проблем. Опыт Швейцарии заключается в том, что самостоятельность и автономность ее кантонов обеспечивают в целом высокий уровень жизни населения, следовательно, тенденции постепенного и умеренного отказа от политики централизации, по мнению автора, могут в будущем дать положительные результаты и в нашей стране.*

**Ключевые слова:** федеративное устройство, федерализм, бюджетный федерализм, децентрализация, экономическое и политическое неравенство регионов, субъекты, автономность, федералистский опыт Швейцарии, кантоны.

Федерализм в современном мире получил широкое развитие и как форма устройства, и как принцип взаимоотношения центра с субъектами. Для России важным моментом стало закрепление федеративного устройства в 1993 году, когда была принята ныне действующая Конституция Российской Федерации [1].

Каждое федеративное государство уникально, имеет свои особенности и подходы к воплощению принципа федерализма на практике. Данный принцип взаимоотношений государства и субъектов, входящих в его состав, приобрел довольно обширное распространение в современном мире. Среди федеративных стран множество государств, которые находятся на разных континентах, отличающиеся размерами своих территорий и национальным составом. Среди наиболее известных федераций выделяют США, Канаду, Индию, Австралию, Швейцарию и, конечно же, Россию. Схожие тенденции федерализма, такие как: формирование федерации с учетом национального признака, многонациональность, разнообразие субъектного состава, проявляются у различных

государств с учетом специфики их исторического и культурного опыта. Это позволяет извлекать опыт и учитывать ошибки этих государств при модернизации собственной системы федеративных отношений.

Что же подразумевается под федерализмом? Данное понятие отражено в работах отечественных и зарубежных авторов, в учебниках, словарях, монографиях. В них федерализм рассматривается как система основных принципов определенной формы государственного устройства и его функционирования, отличающихся от унитаризма и конфедерации [5. с 4]. Мы полагаем, что федерализм означает юридическую природу территориальной организации государства, а также отражает качество взаимоотношений федеральных органов власти с региональными.

Однако на данный момент существует немало проблем в организации федеративного устройства в России, а именно: неравномерное распределение ресурсов между субъектами федерации, формирование по национально-территориальному принципу, которое оказывает негативное влияние на устойчивость российской федеративной модели, построение федерации по

«матрешечному принципу», когда один субъект находится в другом субъекте и т.д.

Поэтому в данной статье мы попытаемся подробнее разобраться в актуальных проблемах федерализма в Российской Федерации, рассмотрев различные точки зрения ученых-правоведов, а также сравнив ее опыт с опытом Швейцарии как одной из самых старых федераций в Европе.

Многие российские исследователи на первый план выдвигают проблему так называемого «бюджетного федерализма». Она проистекает из формирования бюджетной политики российского государства, чтобы подобной задачи не существовало, нужен хороший механизм взаимодействия бюджетов различного уровня: федерального, регионального и местного. Однако на практике чаще всего возникает дисбаланс бюджетных систем, что приводит в целом к проблемам формирования бюджетной политики государства. Н.С. Бикмурзина, М. И. Рутковская и М. А. Капаев отмечают, что российские регионы не имеют возможности самостоятельно совершенствовать бюджетную систему. Полномочия регулируются на законодательном уровне. Фундаментальной проблемой бюджетного федерализма является горизонтальное регулирование, что является средством бюджетной поддержки. Достижение баланса между расходами и доходами достигается путем вертикального регулирования [4, с. 141].

Весомым аргументом, свидетельствующим, о формировании проблемы бюджетного федерализма, является долг субъектов перед Российской Федерацией. По данным Министерства Финансов, на сегодняшний день субъекты имеют высокий уровень государственных долговых обязательств. По состоянию на 01.03.2020 размер долга составляет 359 574 368.44 тыс. рублей [11], что свидетельствует о неэффективной бюджетной политике российского государства. Полагаем, что данная ситуация будет усугубляться ввиду сложившейся ситуации с распространением вируса COVID-19, которая неминуемо скажется негативно на долговых обязательствах регионов, ведь сегодня они, как никогда ранее, нуждаются в финансовой поддержке и дополнительном кредитовании со стороны государства. Такое положение дел требует немедленного пересмотра долговой политики регионов Российской Федерации, так как выплата долга федеральному центру сократит и без того пошатнувшийся бюджет субъектов и значительно снизит качество жизни населения.

Из вышеописанной проблемы вытекает проблема дифференциации и экономического неравенства регионов. Несмотря на то, что Минфин в «Основных направлениях бюджетной политики» до 2022 года указывает, что одна из целей правительства - сокращение дифференциации в уровне экономического развития регионов, в том числе за счет стимулирующих механизмов для регионов с низким уровнем развития, данная проблема по-прежнему сохраняется в нашем государстве [10]. Так, по данным Минэкономразвития, уровень бедности в

субъектах варьируется от 6 до 40% от численности их населения. Целевые показатели по снижению уровня бедности составлены для регионов с учетом потребности понижения дифференциации регионов по уровню жизни [7].

Более того, в подтверждение вышеописанной проблемы мы хотели бы указать на факт того, что Россия на данный момент занимает одно из первых мест в рейтинге по неравенству регионов внутри государства среди стран Азии и Европы. Об этом пишется в докладе Всемирного банка «На пути к новому общественному договору». «Сегодня Россия имеет самый высокий уровень регионального неравенства среди крупных стран с развивающейся экономикой, таких как Бразилия, Китай и Индия», - пишут авторы доклада [9].

В то время как субъекты Центрального федерального округа пользуются активной поддержкой со стороны государства, остальные регионы финансируются по остаточному принципу, что неминуемо приводит к бедности граждан, неразвитости инфраструктуры, низкому качеству медицинских и других услуг, оказываемых населению.

Министерство финансов Российской Федерации ежегодно составляет таблицу распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации [8]. Дотации необходимы для тех субъектов, чья бюджетная составляющая недостаточна для финансирования социальных и инфраструктурных расходов своими силами, поэтому федеральный бюджет направляет в областные бюджеты валютные трансферты для дофинансирования расходов регионов. Однако, если мы проанализируем предоставленную таблицу, то увидим явный разрыв в предоставлении субсидий различным субъектам федерации. Так, в 2019 году размер дотаций для некоторых регионов существенно увеличен, например, для республики Дагестан на целых 10 процентов, а вот для других субъектов, таких как Омская, Челябинская, Воронежская область либо наблюдается незначительное повышение, либо уровень дотационного обеспечения кардинально не меняется. На наш взгляд, такой большой разрыв в предоставлении дотаций указывает на вышеописанную проблему неравенства субъектов Российской Федерации.

Мы полностью поддерживаем и разделяем точку зрения Я. А. Барбышевой, которая полагает, что «текущая финансовая помощь, предоставляемая сверхдотируемыми регионам от государства, является, пожалуй, их единственным выходом для выживания, даже самое лояльное кредитование для данных регионов не решение» [3, с.59]. Молодая ученая отмечает в своей статье, что «систематическое нахождение на поддержке государства активизирует формирование иждивенческих настроений в регионе» [3, с.59].

Еще одной дискуссионной проблемой построения эффективной модели российского федерализма является проблема взаимоотношений

центра с субъектами. На данный момент отношения регионов и федерального центра выстраиваются на договорной основе. Еще в 1992 году был заключен Федеративный Договор 1992 года, часть которого закономерно перешла затем в Конституцию РФ. Но современный опыт федерализма демонстрирует тенденции к усилению централизации в отношениях «центр-регионы».

В понятие централизации вкладывается сосредоточение власти преимущественно в федеральном центре, а децентрализация, наоборот, предполагает отмену или ослабление функций федерального правительства с предоставлением их субъектам. О. В. Цветкова отмечает, что «в российском федерализме явно присутствует концентрация исполнительной власти в институте президентства. Централизм президентской функции выражается в следующих процедурах: право вето на законодательные функции, контроль над региональными администрациями» [12, с. 26]. А, следовательно, Российская Федерация предстает в предрасположенности к централизации.

Мы полагаем, что тенденции к усилению централистских настроений приводят к негативным последствиям, например, к зависимости регионов от федерального центра и абсолютной несамостоятельности в принятии важных экономических и политических решений на уровне региона их главами.

Попробуем проанализировать опыт еще одного федеративного государства – Швейцарии, для того, чтобы сравнить его с российским.

Швейцария на данный момент является децентрализованной федерацией. В стране 26 кантонов, которые автономны и самостоятельны в осуществлении муниципальной политики. Согласно статье 47 Конституции Швейцарской Конфедерации «Союз уважает самостоятельность кантонов» [2]. Более того, основная часть подоходного налога, взимаемого с населения, поступает в бюджет кантона, а не федеральному правительству. Весьма значимым является тот факт, что налоговая и правовая система в разных кантонах отличаются друг от друга, более того – они конкурируют между собой, создавая лучшие и выгодные условия для привлечения различных компаний.

Используя механизмы децентрализации, абсолютно все кантоны сохраняют собственные политические институты, то есть органы исполнительной и законодательной власти, а также судопроизводство, и уступает лишь часть своих компетенций (например, внешнюю политику и армию) федеральному центру. Система образования, налоговая система и внутренняя безопасность остаются под управлением кантонов.

Обратимся к научному исследованию Хофера Эрвина, в котором он отмечает интересную мысль: «Федерализм поощряет конкуренцию между кантонами, которая благодаря этому постоянно рождает новые, творческие решения. Итогом такой конкуренции служит прежде всего относительно низкое налогообложение в Швейцарии» [11, с. 57].

Также автор приходит к важному выводу в области сравнения децентрализованной модели федерализма с централизованной. Он полагает, что «система децентрализованного федеративного устройства в определенных обстоятельствах может быть более гибкой и инновационной, чем централизованная система. Она имеет больше возможностей испытывать инновации в небольших масштабах. Если они оправдывают себя, то их могут перенимать другие субъекты Конфедерации или даже сама Конфедерация. А вот в случае неудачи испытаний ущерб будет ограничен минимальным уровнем» [11, с. 58].

Полагаем, что в основу отношений между федеральным центром и кантонами Швейцарии положен принцип субсидиарности. Анализ Конституции Швейцарской Конфедерации [2] показал нам, что кантоны вполне самостоятельны в осуществлении внутрикантональной политики и слабо зависят от центра. Что особенно интересно – кантоны самостоятельно действуют в рамках полномочий, предоставленных им конституцией и не переданных Конфедерации, а также выполняют важную функцию исполнительных органов федеральной власти на местах, тем самым эмансипируясь от центрального правительства.

Полностью разделяем мнение российского ученого М. И. Колыханова, который в своей научной статье указывает на следующий факт: «большинство российских регионов не могут самостоятельно наполнить свой бюджет и дотируются Федерацией» [6, с. 313].

Российский исследователь пишет о расширенных прав швейцарских кантонов в сфере налогообложения, ввиду чего они могут вводить региональные налоги и находиться в горизонтальной конкуренции друг с другом в вопросе привлекательности для бизнеса. Колыханов отмечает, что «права Союза на взимание налога на доходы существенно ограничены. Следовательно, швейцарская модель федерализма, которая формировалась столетиями и весьма показательна, отлична от российской следующим: симметричность в отношениях регионов и центра, децентрализация власти, в том числе в вопросах реализации федеральной политики в регионах, политика бюджетного федерализма, позволяющая регионам самостоятельно реализовывать все имеющиеся полномочия» [6, с. 313].

Таким образом, разница в подходах к организации модели федерализма очевидна. В Швейцарии самостоятельность и автономность кантонов обеспечивают в целом высокий уровень жизни населения, в России же, наоборот, наблюдается тенденция к снижению уровня жизни и повышению уровня бедности как раз ввиду зависимости от государственных дотаций регионов. Безусловно, государственная поддержка совершенно необходима, когда речь идет, например, о предоставлении субсидий в области образования и медицины, но все же российским регионам не хватает ресурсов для обеспечения собственной правовой и

экономической базы. Как уже было указано выше, швейцарские кантоны добились высокого уровня за счет экономической конкуренции друг с другом, привлекая иностранных и внутренних инвесторов на собственный рынок. А, как известно, в условиях рыночной экономики конкуренция является необходимым инструментом развития потенциала.

Поэтому полагаем, что модель российского федерализма должна стремиться к децентрализации, поскольку обратный процесс значительно затрудняет ее развитие. Швейцария, предоставляя широкую автономию субъектам и не делая их зависимыми от центра, дает кантонам возможность экономически и политически развиваться. Принципы федерализма этой страны позволяют избежать многочисленных конфликтов путем достижения консенсуса между центром и регионами. Рекомендуем перенять опыт Швейцарии в качестве положительного примера мно-

голетней федералистской практики. Да, в качестве конструктивной критики мы рассматриваем вопрос о сравнении площади государств, однако постепенная и грамотно претворенная в жизнь политика отказа от централизации в будущем продемонстрирует положительные результаты. Считаем, что необходимо на нормативном уровне закрепить возможность субъектов Российской Федерации самостоятельно участвовать во внешнеэкономических сделках с другими государствами без обязательного согласования с центром. Это поможет привлечь иностранных инвесторов в регионы, которые обладают определенными ресурсами, для финансирования предприятий и бизнеса. В любом случае, политика децентрализации окажет услугу регионам в области формирования навыков принятия самостоятельных решений по поводу осуществления региональной и муниципальной политики.

### Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (ред. 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Российская газета от 25.12.1993. - № 237; СЗ РФ. - 2014. - № 31. - Ст. 4398.
2. Федеральная Конституция Швейцарской Конфедерации от 18 апреля 1999 г. (Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999) / [Electronic resource] // Bundesrecht. Режим доступа: <http://www.admin.ch/bundesrecht> (дата обращения: 15.04.2020)
3. Барбашева Я. А. Дотационный уровень российских регионов на современном этапе [Текст] // Скиф. Вопросы студенческой науки / Я. А. Барбашева. – 2018. – №. 5 (21). – С. 58-63.
4. Бикмурзина Н. С., Рутковская М. И., Капаев М. А. Бюджетный федерализм в России: проблемы и пути решения // Социально-политические науки [Текст] / Н. С. Бикмурзина, М. И. Рутковская, М. А. Капаев. – 2018. - №2. – С. 140-143.
5. Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. [Текст] / Л. М. Карапетян — М.: Изд-во «Норма», 2001. – 334 с.
6. Кольханов М. И. Распределение властных полномочий между центром и регионами в Российской Федерации и Швейцарской Конфедерации // Регионология [Текст] / М. И. Кольханов. – 2018. – №. 2 (103). – С. 296-313.
7. Минэкономики определило регионы лидеры и аутсайдеры по росту экономики [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://www.rbc.ru/economics/04/10/2019/5d95b59e9a79477d5633cb4e>, свободный
8. Результаты распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов [Электронный ресурс] // Режим доступа: [https://www.minfin.ru/ru/document/?id\\_4=124762rezultaty\\_raspredeleniya\\_dotatsii\\_na\\_vyravnivanie\\_byudzhethoi\\_obe\\_spechennosti\\_subektov\\_rossiiskoi\\_federatsii\\_na\\_2019\\_god\\_i\\_planovyi\\_period\\_2020\\_i\\_2021\\_godov](https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=124762rezultaty_raspredeleniya_dotatsii_na_vyravnivanie_byudzhethoi_obe_spechennosti_subektov_rossiiskoi_federatsii_na_2019_god_i_planovyi_period_2020_i_2021_godov), свободный
9. Россия опередила Китай, Индию и Бразилию в неравенстве регионов [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://www.rbc.ru/economics/26/09/2018/5baa58cd9a7947f649eea8fa>, свободный
10. Сайт Министерства финансов [Электронный ресурс] // Режим доступа: [https://www.minfin.ru/ru/statistics/subbud/sub\\_debt/](https://www.minfin.ru/ru/statistics/subbud/sub_debt/), свободный
11. Хофер Эрвин. Федерализм и нейтралитет Швейцарии - вчера и сегодня // Современная Европа [Текст] / Эрвин Хофер. – 2006. – №. 2 (26). – С. 54-61.
12. Цветкова О. В. Федеративные отношения в современной России // Социально-гуманитарные знания [Текст] / О. В. Цветкова. – 2019. – №6. – С. 20-27.

### References

1. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on December 12, 1993) (ed. July 21, 2014, no. 11-FKZ) // Rossiyskaya Gazeta of 25.12.1993. - no. 237; Sz RF. - 2014. - no. 31. - St. 4398.
2. Federal Constitution of the Swiss Confederation of April 18, 1999 (Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999) / [Electronic resource] // Bundesrecht. Mode of access: <http://www.admin.ch/bundesrecht> (date accessed: 15.04.2020)
3. Barbasheva Ya. *Dotacionnyj uroven' rossijskih regionov na sovremennom etape* // [SKIF. Questions of student science] / ya. a. Barbasheva. – 2018. - №. 5 (21). - Pp. 58-63.

4. Bikmurzina N. S., Rutkovskaya M. I., Капаев М. А. *Byudzhetyj federalizm v Rossii: problemy i puti resheniya* // [Socio-political Sciences] / N. S. Bikmurzina, M. I. Rutkovskaya, M. A. Капаев. – 2018. - №2. – Pp. 140-143.
  5. Karapetyan L. M. *Federativnoe ustrojstvo Rossijskogo gosudarstva* / L. M. Karapetyan-M.: [Norma Publishing house], 2001. - 334 p.
  6. Kolykhanov M. I. *Raspredelenie vlastnyh polnomochij mezhdru centrom i regionami v Rossijskoj Federacii i SHvejcarskoj Konfederacii* // [Regionology] / M. I. kolykhanov. – 2018. - №. 2 (103). – Pp. 296-313.
  7. The Ministry of economy has determined the regions leaders and outsiders for economic growth [Electronic resource] // Access mode: <https://www.rbc.ru/economics/04/10/2019/5d95b59e9a79477d5633cb4e>, free
  8. Results of distribution of grants for equalization of budget security of subjects of the Russian Federation for 2019 and the planning period of 2020 and 2021 [Electronic resource] // Access mode: [https://www.minfin.ru/ru/document/?id\\_4=124762rezultaty\\_raspredeleniya\\_dotatsii\\_na\\_vyravnivanie\\_byudzhetoj\\_obespechennosti\\_subektov\\_rossiiskoi\\_federatsii\\_na\\_2019\\_god\\_i\\_planovyi\\_period\\_2020\\_i\\_2021\\_godov](https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=124762rezultaty_raspredeleniya_dotatsii_na_vyravnivanie_byudzhetoj_obespechennosti_subektov_rossiiskoi_federatsii_na_2019_god_i_planovyi_period_2020_i_2021_godov), free
  9. Russia outperformed China, India and Brazil in regional inequality [Electronic resource] // Access mode: <https://www.rbc.ru/economics/26/09/2018/5baa58cd9a7947f649eea8fa>, free
  10. Website of the Ministry of Finance [Electronic resource] // Access mode: [https://www.minfin.ru/ru/statistics/subbud/sub\\_debt/](https://www.minfin.ru/ru/statistics/subbud/sub_debt/), free
  11. Hofer Erwin. *Federalizm i nejtralitet SHvejcarii - vchera i segodnya* // [Modern Europe] / Erwin Hofer. – 2006. - №. 2 (26). - Pp. 54-61.
  12. Tsvetkova O. V. *Federativnye otnosheniya v sovremennoj Rossii* // [Socio-humanitarian knowledge] / O. V. Tsvetkova. – 2019. - №6. – Pp. 20-27.
- 

## PROBLEMS OF FEDERALISM IN THE RUSSIAN FEDERATION

**Galina V. Eliseeva,**

senior lecturer, Siberian Institute of Business and Information Technologies

**Abstract.** This article reveals the concept and features of federalism as a form of state structure and as a principle of relations between the federal center and the subjects. The author analyzes the existing problems in organizing a federal structure in Russia, such as the economic and political inequality of regions, asymmetries of Russian regions, centralization processes that negatively affect the independence of subjects.

One of the central problems, according to the author, is the problem of budget federalism, which consists in the lack of a competent mechanism for the interaction of budgets of various levels: federal, regional and local. Studying the data of the Ministry of Finance of the Russian Federation, the author concludes that the above problem is aggravated by the huge debt of the regions to the state, which is increasing annually, thereby negatively affecting the standard of living of citizens.

The article also focuses on the problem of political and economic inequality of the regions. The author believes that a different level of subsidies only strengthens the trends in the uneven distribution of resources and inevitably leads to a high level of poverty in some regions compared to others.

At the end of the article, the author carries out a comparative analysis of the Swiss model of decentralized federalism with the Russian one and concludes that the Swiss experience is more positive and, therefore, it is absolutely necessary to use it in order to prevent negative trends in centralizing power and exacerbating existing problems. The experience of Switzerland is that the independence and autonomy of its cantons provides a generally high standard of living for the population, therefore, the tendency of a gradual and moderate rejection of the policy of centralization, according to the author, can give positive results in our country in the future.

**Keywords:** federal fact device, due to federalism, fiscal federalism, decentralization again, deduction economic and challenge political collapse inequality sound regions, subjects, autonomy, federalist experience of Switzerland, cantons

---

### *Сведения об авторе:*

*Елисеева Галина Валерьевна* – старший преподаватель факультета очного обучения АНОО ВО «Сибирский институт бизнеса и информационных технологий» (644116, Российская Федерация, г. Омск, ул. 24 Северная, д. 196, корп. 1), e-mail: [galina.eliseeva.88@mail.ru](mailto:galina.eliseeva.88@mail.ru),

Статья поступила в редакцию 16.04.2020 г.