

УДК 321.01+342.5

## СПЕЦИФИКА РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА СУБСИДИАРНОСТИ В РОССИЙСКОМ ФЕДЕРАЛИЗМЕ

**Калиниченко  
Александра  
Олеговна**

соискатель, Институт философии и социально-политических наук Южного  
федерального университета  
(344065, Россия, г. Ростов-на-Дону, пер. Днепроvский, 116).  
E-mail: Sanuta@yandex.ru

### **Аннотация**

*Статья посвящена одному из основополагающих принципов федерализма – «субсидиарности». Автор исследует проблемы реализации принципа субсидиарности и особенностей его функционирования в рамках российского пространства. А также условия, при которых принцип воплощается в России на практике. Рассматриваются признаки, характерные для нынешнего состояния федеративных отношений. Выявлено как умело разграничить предметы ведения и полномочия между федеральными, региональными и местными органами публичной власти.*

**Ключевые слова:** субсидиарность, признаки федеративных отношений, модель центр-периферия, разграничение предметов ведения и полномочий, централизация и децентрализация.

Такая система организации публичной власти, которая сложилась в современной России, все больше и больше претендует на наличие в ней демократического политического режима. Но для того, чтобы окончательно оформиться она должна базироваться как на принципе разделения власти по горизонтали – на законодательную, исполнительную и судебную, так и на разделении власти по вертикали – между центральными и региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления. То есть, мы говорим о воплощении на практике принципа субсидиарности в Российской Федерации.

Россия, население которой свыше 146 млн. человек, является одной из крупнейших и самой многонациональной федерацией в мире. Федеративные отношения в России очень сложны и состоят из «четырех субнациональных уровней власти». На первом уровне 85 субъектов Федерации; второй уровень – 9 федеральных округов; каждый из округов включает в себя десятки субъектов Федерации. Субъекты, в свою очередь, подразделяются на городские округа и муниципальные районы, которые являются третьим уровнем. И, наконец, районы подразделяются на городские поселения и на сельские поселения. Помимо различных уровней власти, Российская Федерация крайне асимметрична как территориально, так и конституционно.

В ч. 3 ст. 11 Конституции РФ сказано, что «разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий» [1]. При этом гл. 3 Конституции Российской Федерации, в частности, статьи 71–73 содержат конституционно-правовые основания этих взаимоотношений и принципов. Именно эти статьи Основного закона содержат положения, исходя из которых, мы можем говорить о наличии или отсутствии принципа субсидиарности в российском законодательстве.

Исследователи в области федерализма, сходятся во мнении о том, что только при условии готовности федерального центра и регионов к согласованным действиям возможна реализация принципа субсидиарности на практике.

Сегодня мы можем говорить о том, что принцип субсидиарности составляет основу федеративных отношений, и тем самым входит в систему общепризнанных принципов федеративного го-

сударства. Таким образом, система его доминирования в одних федерациях и отсутствие в других, невозможна. Правильнее сказать, в одних федерациях указанный принцип повсеместно соблюдается и условия его реализации полностью обеспечены, в других – условия не созданы, и сам принцип подвергается игнорированию.

Оптимальное распределение полномочий между федеральным центром и регионами (оптимальное соотношение централизации и децентрализации) – это постулат, в котором заключена основная цель принципа субсидиарности. Так, И.А. Умнова отмечает, что модель федерализма, сложившаяся в России, носит переходный характер, сочетая в себе как дуалистические, так и кооперативные отношения, а также начала централизации и децентрализации [2, с. 30]. Вместе с тем, опытные исследователи говорят, что федерализм как принцип предполагает демократическую децентрализацию. Иными словами, территориальные государственные образования должны быть автономны и самостоятельны, а также иметь собственные конституции (уставы), и слажено работающую и реализованную на практике систему разделения властей, то есть законодательные, исполнительные и судебные органы [3, с. 240]. То есть, если соединить воедино экономические и политические идеи федерализма, то субсидиарность выступит в данном случае практическим воплощением принципа децентрализации и принципа плюрализма в территориальных терминах. Так, известные российские политологи Б.А. Исаев и Н.А. Баранов указывают на три основные формы децентрализации: деконцентрация; делегирование; передача власти. Первая форма представляет собой передачу функций центрального правительства региональным представительством федеральных органов власти. Вторая форма будет реализована, если функции будут перемещены к организациям, которые действуют вне центральных правящих структур, но с определенной степенью административной и финансовой самостоятельности. И, наконец, третья форма предполагает перевод полномочий от центра к субъектам Федерации [3, с. 241].

В условиях российского федерализма соотношение централизации и децентрализации обусловливается рядом факторов, выраженных в сфере соответствующего ведения, в специфике регулируемых общественных отношений, а также двойственным характером по отношению к концентрации властных полномочий.

Вышеуказанные условия выступают определяющими для эффективности действия механизма разграничения компетенции между федеральным центром и регионами. Механизм разграничения компетенций будет тем совершеннее, чем совершеннее пределы и сферы его регулирования.

Российская модель разграничения полномочий предполагает осуществление полномочий всеми уровнями власти. При этом реализация принципа субсидиарности обусловлена спецификой регулируемых общественных отношений. То есть, должны использоваться разные подходы к распределению компетенции в конкретных сферах правового регулирования – соответственно, от централизованного до децентрализованного подхода, в большей или меньшей степени. И, напротив, в пределах соответствующего ведения в зависимости от сферы регулируемых отношений.

Необходимо отметить, для того чтобы умело разграничить предметы ведения и полномочия между федеральными, региональными и местными органами публичной власти в Российской Федерации, необходимо:

- поддерживать баланс между автономией и солидарностью разноуровневых объединений в составе государства, ориентируясь при этом, в первую очередь, на права и законные интересы гражданина;
- децентрализовать исполнительно – распорядительные полномочия, сопровождаемые концентрацией регулятивных и контрольных полномочий;
- составить перечень полномочий субъектов Российской Федерации и вопросов местного значения таким образом, чтобы они были действительно реалистичны для выполнения.

Немецкий политолог Л. Рэмхельд считает, что главным отличием реализации принципов федерализма в России и в западных государствах является как раз наличие в последних принципа субсидиарности. В России же, не подчиняющейся влиянию данной идеи, Центр стремится контро-

лизовать жизнь регионов, которые «получают столько полномочий, сколько каждый конкретный из них оказывается в состоянии вырвать у московской бюрократии» [4, с. 150].

И действительно, сегодня в России характер взаимоотношений между центром и регионами, на мой взгляд, отвечает так называемой модели «центр-периферия». Чрезмерная централизация, слабые горизонтальные связи, наличие единственного центра (Москвы) в территориальной структуре страны характеризуют устойчивую систему российского политического и экономического пространства.

Данная модель предполагает особый характер отношений между пространственными единицами государства. Эти «отношения основаны на обмене: инновации и финансовые трансферты из центра в обмен на ресурсы с периферии и ее политическую лояльность» [5, с. 54]. При наличии такой системы стороны выступают как два иерархических уровня, в которых периферия строго подчинена центру. Главная характеристика периферии при этом – это отсутствие политической автономии и минимум экономической. Приоритетными при такой системе становятся вертикальные связи, горизонтальные же по-прежнему остаются недоразвитыми.

На сегодняшний день Россию в чистом виде нельзя отнести ни к федерации, ни к унитарному государству. Именно поэтому, по-моему, исходя из сегодняшних реалий, центр-периферийный подход наиболее отражает нашу действительность.

Современное российское государство в своей нынешней форме пока неэффективно. Вследствие этого, необходимо модернизировать государство, которое должно превратиться в менее коррумпированное и стимулирующее конкуренцию. Существующая в России модель «центр-периферия» поддерживает такое государство, которое:

- препятствует развитию конкуренции между регионами и городами;
- не создает стимулов для внутреннего развития регионов;
- фиксирует особое место столицы как производителя инноваций.

Таким образом, по мнению современного российского политолога К.Ю. Рогова, без реальных политических реформ надежды на модернизацию в России обречены на несостоятельность. Ведь именно они смогут создать эффективное управление в России, а значит – повысить доверие бизнеса и общества к государству [6, с. 106-107].

Любые практические действия по модернизации российского государства потребуют значительных усилий при высокой степени неопределенности результата. Учитывая размер территории страны, ее полиэтничность, межрегиональные диспропорции, паттерн пространственного развития, политические изменения в стране будут сопровождаться угрозами, как для территориальной целостности, так и для политической стабильности.

«Мечты» о монополии на политическую власть во все времена в России не покидали умы представителей центральной исполнительной власти, которая претендовала на статус единственного ее источника. При этом отношения между центром и регионами со времен Российской империи и до сегодняшнего дня отвечали модели «центр-периферия». Лишь в начале и середине 1990-х годов процесс воспроизводства этой модели был прерван, но переход к новой модели – федеративной, оказался несостоятельной попыткой.

Единственной альтернативой «центр-периферийным» территориальным отношениям выступает федерализм. Но это лишь одно из направлений модернизации государства. Сегодня необходимо отчетливо понимать, что привести к трансформации традиционной для России модели взаимодействия центра и регионов могут только реальные изменения политической системы.

Принцип субсидиарности, обусловленный особенностями российского федерализма, не получил в Российской Федерации должного конституционно-правового закрепления, и как следствие его практического осуществления. На сегодняшний день Конституция РФ дает гораздо меньше полномочий субъектам Федерации, в сравнении с федеральным центром. В ведение федерального правительства в соответствии со статьей 71 Конституции РФ отнесены 18 полномочий в сфере федерального бюджета, федеральных налогов и сборов, национальной экономики, обороны и в других ключевых областях. На основании статьи 72 Конституции 14 сфер находятся в совместном ведении

федеральных органов власти и субъектов Федерации. Субъекты Федерации назначенных полномочий не имеют. Однако статья 73 поясняет, что субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти, но только вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ. То есть субъекты Федерации обладают только «остаточными полномочиями», в сферах, которые не предусмотрены статьями 71 и 72.

Принцип subsidiarности в условиях разных моделей федерализма, по мнению Л.А. Тихомировой, на практике имеет следующие вариации реализации:

- 1) не реализуется, но получает конституционно-правовое закрепление;
- 2) закрепляется, но реализуется не в полном объеме;
- 3) закрепляется и успешно реализуется;
- 4) не закрепляется, но отдельные его элементы реализуются;
- 5) не закрепляется и не реализуется [7, с. 152].

Исходя из того, что в настоящее время принцип subsidiarности так и не получил должной и необходимой реализации, то из вышеприведенных вариаций, России отчасти свойственна вторая и четвертая.

Серьезную проблему взаимодействия трех уровней управления в российском государстве составляет не получившая своего логического развития попытка заложить принцип subsidiarности в законодательную базу. Были разрушены коммуникативные процессы между регионами и городами вследствие отсутствия каких-либо публичных принципов в распределении полномочий. При этом отсутствие необходимых полномочий и ресурсов для продуктивного взаимодействия препятствуют естественному стремлению к сотрудничеству между регионами. Ассоциативность часто рассматривалась как сепаратистская тенденция, процессы которой центральной властью не поощрялись.

На практике мы чаще всего наблюдаем — концентрацию власти на ее высших этажах с целью проведения выгодных и удобных решений, прежде всего для тех, кто представляет эту власть. Федеральная бюрократия по-прежнему считает, что делегирование реальной власти и полномочий на места приводит к утере контроля.

О.Б. Алексеев указывает, что с правовой точки зрения, сегодня мы только находимся на пути к многоуровневой системе управления, ценности которой должны повсеместно признаваться. Мы медленно отходим от принципа «все или ничего», так популярного во властной вертикали советского периода, когда не было никакой необходимости согласовывать интересы разных уровней государственного и местного управления.

Сегодня органы власти федерального центра и субъектов федерации по-прежнему действуют на разных уровнях. Федеральный центр стремится сохранить в своих руках как можно более широкий круг полномочий. Субъекты, в свою очередь, не желают утратить властные полномочия, которые касаются исключительно их субъекта. Это — объективное противоречие любой федерации, предполагающее разграничение компетенций государственных органов федерации и ее субъектов. Именно здесь между различными органами государственной власти по вертикали subsidiarность выступает в качестве своего рода системы сдержек и противовесов.

Природа федерализма в России вытекает из делегирования центральных властных функций. То есть в периоды кризисов компетенции делегируются, а в периоды стабилизации возвращаются обратно. Результирующая маятникового движения от «автократического централизма» к «анархическому вечевому идеалу», пользуясь терминами исследователя исторических закономерностей А. Ахиезера, вот при каких обстоятельствах может возникать баланс в российской политической культуре.

За 1990-е годы в России сложилась такая ситуация, что, безусловно, существовала потребность в централизации власти и управления. Но для этого не требовалось разрушать те ростки федерализма, которые появились в первое десятилетие постсоветской России.

На протяжении же всего прошедшего десятилетия федеральный центр сознательно претворял в жизнь процесс дефедерализации России. Главной тенденцией во взаимоотношениях между

центром и регионами стало систематическое сужение границ самостоятельности регионов и усиление их зависимости (политической, кадровой, финансовой) от федеральной власти.

Для нынешнего состояния федеративных отношений в России характерен ряд признаков:

- протестные заявления руководителей регионов против акций федерального центра практически не слышны;
- налицо лояльность к федеральной власти и ее высшим руководителям;
- в руках глав регионов практически не осталось инструментов для сделок с федеральным центром или давления на него.

Как отмечает М.Х. Фарушкин, налицо патронажно-клиентельные отношения, то есть отношения в рамках институтов федерализма подменены неформальными связями, при этом федеративные отношения в значительной части вышли за пределы институционального поля. В достаточно широких пределах федеральный центр по-прежнему распоряжается судьбой своих региональных клиентов, строя свои отношения с ними так, как считает нужным [8, с. 103-104].

Сегодня, одной из первостепенных задач возрождения российского федерализма можно назвать, выведение из тени взаимодействие федеральной и региональных элит, федеральных и региональных органов государственной власти. При этом, обратившись к практике зарубежных федераций, следует ввести отношения Центр – регионы в строгие институциональные рамки, сделать их прозрачными и предсказуемыми. Именно это может способствовать нормализации взаимоотношений регионов между собой и с федеральным центром.

По мнению И.В. Стародубровской и В.Л. Глазычева следует отказаться от распыления финансовых ресурсов, от распределения их по регионам по принципу «всем сестрам по серьгам». Федеральные гранты зачастую не достигают цели стимулирования развития регионов, поощряя при этом иждивенчество [9, с. 19].

Таким образом, для действующей Конституции Российской Федерации, по мнению Т.В. Заметиной, «позиционировать субсидиарность как конституционно-правовой принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации преждевременно» [10, с. 210]. Объясняет она это тем, что в действующей Конституции России принцип не закреплен.

Так и не став для подавляющего большинства наших сограждан общественно-политической ценностью, федералистская идея в России превратилась, к сожалению, в довольно эффективное орудие политического торга властных элит. Основная проблема в том, что культура принципов федерализма и субсидиарности неотделима от компромисса и согласования интересов, и если федерализм помогает оптимально делить власть и ресурсы – это нормально. Негативную реакцию вызывает то, что отстранение народа и народного представительства от участия в федеративном диалоге позволяет расшатывать единое государство под лозунги и аккомпанемент тех самых федералистских лозунгов, которые по самой своей сути должны его укреплять.

### **Литература**

1. 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).
2. Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. – М.: Дело, 1998. 280 с.
3. Исаев Б. А., Баранов Н. А. Политические отношения и политический процесс в современной России: Учебное пособие. – СПб.: Питер, 2008. 395 с.
4. Сергунин А. Проблемы и возможности регионалистики // Полис. 1994. № 11. С. 150-156.
5. Бусыгина И. М. Модель «центр-периферия», федерализм и проблема модернизации российского государства // Политическая наука. 2011. № 4. С. 53-70.
6. Рогов К. Россия и вызовы десятилетия: Политика // Форбс. 2011. Январь. С. 106-113.

7. Тихомирова Л. А. Принцип субсидиарности как основа взаимоотношения Российской Федерации и ее субъектов // Право и политика. 2011. № 2. С. 152-164.
8. Фарушкин М. Х. Состояние российского федерализма: взгляд из региона // Политическая наука. 2011. № 4. С. 100-111.
9. Стародубровская И. В., Глазычев В. Л. Реальный федерализм, местное самоуправление, межбюджетная политика // Доклады Центра социально-консервативной политики. – Москва, 24.03.2011. – 19 с.
10. Заметина Т. В. Федерализм в системе конституционного строя России. – М.: ДМК Пресс, 2010. 304 с.

**Kalinichenko Aleksandra Olegovna**, the applicant; the Institute of philosophy and social-political Sciences of Southern Federal University (116, Lane Dneprovsky, Rostov-on-Don, 344065, Russian Federation).  
E-mail: Sanuta@yandex.ru

## THE SPECIFICS OF THE IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY IN RUSSIAN FEDERALISM

### Abstract

The article is devoted to one of the fundamental principles of federalism is «subsidiarity». The author explores the problems of implementing the principle of subsidiarity and the peculiarities of its functioning in the framework of the Russian space. As well as the conditions under which the principle is embodied in Russia in practice. Discusses the characteristics of the current state of Federal relations. Skillfully identified as to distinguish objects of reference and powers between Federal, regional and local public authorities.

**Keywords:** subsidiarity, the signs of Federal relations, the model center-periphery, the differentiation of subjects of conducting and powers, centralization and decentralization.

УДК 323

## РЕКРУТАЦИЯ И ПОЗИЦИОНИРОВАНИЕ РОССИЙСКИХ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ЭЛИТ В 1990-е ГОДЫ В ПРОСТРАНСТВЕ СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИХ УГРОЗ И РИСКОВ

**Коваленко  
Александра  
Сергеевна**

аспирант кафедры политологии и этнополитики,  
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: kas080@icloud.com

### Аннотация

В статье анализируется процесс элитообразования, характерный для 1990-х г. Он показал тенденции, связанные с усилением влияния и известной автономии региональных элит. Что позволило в ряде регионов перейти на паритетные отношения с властью Центра. В последующем Центр изменил механизмы регионального элитообразования, что позволило остановить “парад суверенитетов” и стабилизировать обстановку во власти и в стране в целом. Далее понадобилось выстраивание патронажной модели элитообразования, известной под образным брендом, как “вертикаль власти”.

**Ключевые слова:** элиты, политические акторы, политические институты, кланы, регионарные политические режимы.

В политологии региональный уровень политических процессов определяется как совокупность действий и взаимодействий акторов политики во внутригосударственном контексте по поводу их значимых для общества интересов, ролей и функций. В числе основных акторов региональ-