

приобрести право на единую технологию в полном объеме. При этом условия договора об отчуждении права на единую технологию должны предусматривать отсрочку в выплате вознаграждения за отчуждение права на единую технологию на срок не менее чем один год. Если никто из указанных лиц не выразит желание приобрести право на единую технологию в полном объеме и не достигнуто общее согласие о передаче права на единую технологию, лицо, осуществляющее распоряжение правом на единую технологию от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, имеет право распорядиться правом на данную единую технологию в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, с учетом интересов всех лиц, которым право на данную единую технологию принадлежит совместно с Российской Федерацией или субъектом Российской Федерации.

Это лишь небольшой пласт проблем, связанных с инновационной ответственностью и властью. Дальнейшее исследование данной проблематики позволит совершенствовать законодательство об инновационной деятельности.

¹ Словарь С. Ожегова / [Электронный ресурс]. – goo.gl/VZfCwZ

² Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю. Тихомирова. – М., 1998. – С. 416.

³ Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. – М.: ИНФРА-М, 1998. – С. 634.

⁴ Городов О.А. Правовое обеспечение инновационной деятельности: Монография. – М.: Инфра-М, 2012. – С. 16.

⁵ См: Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6239.

Смирнов Ярослав Юрьевич *

*доцент кафедры государственного и административного права
ФГБОУ ВПО «Самарский государственный университет»
(г. Самара)*

ПРОБЛЕМЫ ПЕРИОДИЗАЦИИ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ

Анализируя развитие федеративных отношений в Российской Федерации, можно сделать вывод, что современная модель федерализма не является окончательно установившимся вариантом политико-правовых отношений между центром и субъектами. Можно охарактеризовать современное состояние федеративных отношений в нашей стране как продолжающееся их реформирование в направлении оптимизации взаимодействия различных уровней государственной власти.

* © Смирнов Я.Ю., 2015

Важное значение имеет определение того, на каком этапе развития федерализма мы находимся, каковы тенденции, присущие этому этапу, а следовательно и задачи, которые стоят перед законодательными властями Федерации и её субъектов. Следует согласиться с тем, что существуют «конституционные пределы модернизации публичной власти», к числу которых относится принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также ряд «других принципов, вытекающих из федеративного устройства России»¹. Это означает, что изменения в характере федеративных отношений возможны, но в пределах установленной в Конституции РФ (ст. 5) формы государственного устройства.

Отсюда вытекает интерес к вопросу о периодизации федеративных отношений в современной России, который решается специалистами неоднозначно. Один из важнейших критериев такой периодизации – соотношение центробежных и центростремительных тенденций в построении российского федеративного государства. На отношения центра и субъектов оказывают влияние два политико-правовых процесса — централизация и децентрализация. В перспективе в России необходимо построение государства, где федерализм приобретает сбалансированную форму, представляющую собой «равновесие между централизмом и децентрализмом»². Однако в реальной истории российской государственности эти процессы иногда проявлялись в таких крайних формах, как дезинтеграция и унитаризация. Обычно процессы централизации и децентрализации сочетаются, но преобладание децентралистских признаков является предпосылкой развития по конфедеративному пути, а перевес централистских может привести к формированию унитарного государственного устройства.

В зависимости от преобладания того или иного принципа в отношениях между центром и субъектами многими исследователями выделяется несколько этапов развития федеративных отношений в России. На первом этапе становления постсоветской государственности именно процесс децентрализации играл ведущую роль. Как отмечает Д.В. Доленко, этот процесс был неизбежен для СССР в последние годы его существования и для постсоветской России. Он вытекал из сущности начатых в конце 80-х гг. XX в. политических реформ, направленных на демократизацию государства. Однако ослабление власти центра, активизация региональных, прежде всего, республиканских политических элит, стремившихся к расширению своей власти, способствовали переходу децентрализации в новое состояние – дезинтеграцию³. Процесс дезинтеграции свидетельствовал о кризисе государственности и представлял угрозу для существования Российской Федерации.

Н.М. Добрынин определяет этот этап как «деэволюционный федерализм», в целом завершившийся к 2000 г. Вслед за ним последовал второй этап, который этим автором характеризуется как переход к «федеративной модели интеграционного типа» с весьма жестким централистским содержанием⁴.

М.В. Глигич-Золотарева отмечает, что начиная с 1990 г. четко просматриваются четыре этапа развития федеративных отношений в России. Период с 1990 по 1993 г. стал так называемым «парадом суверенитетов». С 1993 по 2000 г. последовал «парад заключения договоров» между федеральным центром и субъектами федерации. С 2000 по 2003 г. прошёл период начальной стабилизации федеративных отношений. С 2003 г. наступил период их относительной стабилизации⁵.

В дальнейшем автор пришла к выводу о том, что «в настоящее время идет очередной, несколько затянувшийся этап перераспределения полномочий между уровнями публичной власти, стартовавший летом 2011 г.»⁶. Начало ему положило Распоряжение Президента РФ № 425-рп от 27 июня 2011 г. «О подготовке предложений по перераспределению полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления»⁷.

Ещё более детальную периодизацию федерализма в России предлагает А.В. Петухов. Первый этап продолжался с начала 1990 г. по август 1991 г., то есть от избрания нового состава Верховного Совета РСФСР, взявшего курс на смену авторитарной государственной системы демократической до распада СССР. Второй этап с августа 1991 г. по март 1992 г. был временем стихийного изменения политической системы. Третий этап длился с марта 1992 г. по декабрь 1993 г. и охватил период от подписания Федеративного договора до принятия новой Конституции РФ. Четвертый этап занял время с декабря 1993 г. по февраль 1994 г., а именно период от принятия Конституции РФ до подписания Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между РФ и Республикой Татарстан. Пятый этап с февраля 1994 г. по май 2000 г. стал периодом заключения договоров между центром и субъектами РФ. Шестой этап с мая 2000 по август 2004 г. был стадией централизации и упорядочения федеративных отношений. И, наконец, современный этап – это продолжение дальнейшей централизации и унитаризации⁸.

Коллектив уфимских исследователей, включающий специалистов в области права, политологии, истории и философии, пришёл к выводу, что происходящую на современном этапе развития федеративных отношений «административную реформу по выстраиванию властной вертикали, проведенную президентом В.В. Путиным, нельзя рассматривать как дрейф к унитаризму. Процесс федеративного строительства был прерван в 1992 г. по инициативе ряда национальных республик, в одностороннем порядке начавших выстраивать свои отношения с центром на конфедеративных принципах, именуя это подлинным федерализмом. Напротив, политика, направленная на укрепление властной вертикали, осуществляемая президентом России, была направлена не на демонтаж, а на возврат к федеративному формату государственного устройства»⁹.

Схожая позиция о сохранении федеративной основы государства на настоящем этапе даже при наличии заметных тенденций унитаризма получила

отражение в работах еще у одного уфимского исследователя А.Р. Сулейманова. Он подержал тезис о том, что «политику, в которой сочетаются тенденции к унитаризму с поддержкой элементов федерализма, следует квалифицировать как процесс трансформации государства», и Россия неизбежно «во многом будет отличаться от классического понимания федерации»¹⁰.

Свой взгляд на этот вопрос имеют составители аналитического материала, подготовленного в Комитете Государственной Думы РФ по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. Там в частности говорится, «что федерация это лишь форма, которую можно наполнить разным содержанием и от того, каким оно будет, зависит дальнейшие развитие и процветание России»¹¹.

Среди источников данной аналитической записки были работы политолога М.Б. Бекбосынова. По его мнению, «Российская Федерация может жить и развиваться только как единое федеративное государство, опирающееся на сильную власть в центре и регионах, и широкую самостоятельность регионов и местных общин»¹².

Вопрос о развитии федеративных отношений был актуализирован в результате вхождения в состав российской федерации новых субъектов, особенно Республики Крым и города федерального значения Севастополя. В статье А.М. Бутчанина отмечается, что этот новый этап российского федерализма стал демонстрацией своей независимости в международном политико-правовом процессе и непоколебимостью следования своим национальным интересам и историческим принципам сохранения целостности государственно-правового состава¹³.

Автор выводит вопрос принятия в состав Российской Федерации Республики Крым и города федерального значения Севастополя из сферы только международного права и внешней политики. Он рассматривает его в рамках практики создания новых субъектов федерации, начало которой было положено Федеральным конституционным законом от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»¹⁴. С принятия этого закона также можно вести начало важного этапа в развитии российского федерализма, который определяется в данном случае не столько взаимоотношениями между уровнями власти в РФ, сколько изменением её субъектного состава.

Первым случаем применения этой практики стало образование 1 декабря 2005 года Пермского края. На основании полученного опыта и в свете новых возникающих вопросов, как считает пермский исследователь П.А. Ромашов, «в Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 г. могут быть внесены существенные изменения, касающиеся процедуры принятия в состав Российской Федерации нового субъекта РФ, требующие нового осмысления и анализа в свете возможного изменения современного федеративного устройства России»¹⁵.

При всей несхожести позиций авторов, которые пишут о развитии российского федерализма, общим для них является представление об серьезных изменениях в отношениях между федеральными органами власти и органами власти субъектов федерации на различных этапах. Если на ранней стадии становления новой российской государственности преобладали тенденции децентрализации, которые могли привести к перерождению федерации в конфедерацию, то с начала XXI века по настоящее время возобладали более жесткие методы государственного строительства с ярко выраженным стремлением к централизации.

Для авторов, разделяющих классические устоявшиеся представления о федерализме по западноевропейским и североамериканским образцам, тенденции централизации кажутся движением к построению унитарного государства. Для большинства же российских специалистов, понимающих и признающих особенности федеративных отношений в России, они находятся на этапе поиска баланса в разграничении полномочий и предметов ведения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации. Унитарные тенденции в определенной степени признаются неизбежными на современном этапе развития российского федеративного государства. Данный этап, как бы он ни назывался и какими бы хронологическими рамками ни определялся, явился реакцией на опасность дезинтеграции. Он не является этапом не столько унитаризации, сколько стабилизации государственного устройства. Мы разделяем данный подход. Кроме того, настоящий этап характеризуется изменениями субъектного состава Российской Федерации.

Есть все основания предположить, что предстоит переход к новому этапу в развитии российского федерализма, когда при сохранении вертикали сильной исполнительной власти и приоритете федерального законодательства над местным, могут быть расширены права субъектов федерации. Однако на данном этапе это будет не движением в сторону дезинтеграции, а результатом стремления к достижению более гармоничных отношений субъектов федерации и федеральной власти.

В конце концов, «решение задачи сбалансирования, гармонизации интересов в системе народовластия диктуется целью защиты прав и свобод человека и гражданина, построения мирного будущего, обеспечения политического равноправия, экономического и социального благополучия, справедливости»¹⁶. На достижение именно этих целей должна быть направлена работа по совершенствованию федеративных отношений в России.

¹ Полянский В.В. Конституционные пределы модернизации системы публичной власти в Российской Федерации // Вестник Самарского государственного университета. – 2006. – № 10/3 (50). – С. 158.

² Ходов Н.В. Централизация и децентрализация государственной власти в современной России: Общеправовой анализ. Автореферат дис. ... кандидата юридических наук. – Нижний Новгород, 2005. – С. 24.

³ Доленко Д.В. Политика и территория. Основы политического регионоведения. – Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2000. – С. 232.

⁴ Добрынин Н.М. Российский федерализм: становление, современное состояние и перспективы. – Новосибирск: Наука, 2005. – С. 60.

⁵ Глигич-Золотарева, М.В. Законодательная база федеративных отношений: состояние и перспективы // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – № 9. – С. 3-7.

⁶ Глигич-Золотарева М.В. И снова о децентрализации полномочий... / Перспективы российского федерализма в XXI веке / Под ред. Р. Хакимова. – Казань: КЦФПП; Институт истории им. Ш. Марджани АН РТ, 2013. – С. 21.

⁷ Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 27. – Ст. 3932.

⁸ Петухов А.В. Развитие взаимоотношений центра и субъектов федерации в процессе модернизации российской государственности // Вестник Мордовского университета. – 2010. – № 3. – С. 122 – 130.

⁹ Лаврентьев С.Н., Латыпов Р.Ф., Миннигулова Д.Б., Даминдарова Ф.В. Федерация или конгломерация? Феномен государственного устройства России // Власть. – 2015. – № 12. – С. 86.

¹⁰ Сулейманов А.Р. Современная Россия между федерализмом и унитаризмом // Система ценностей современного общества. – 2010. – № 14. – С. 148.

¹¹ Современные проблемы российского федерализма. Аналитический материал // Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления / [Электронный ресурс]. – goo.gl/iGSZdk

¹² Бекбосынов М.Б. Институт российского федерализма: история, современное состояние и перспективы развития: автореф. дис. ... доктора политических наук. – М., 2012. – С. 16.

¹³ Бутчанин А.М. Федеративное устройство России и вхождение Крыма: вопросы легитимности // Вестник БИСТ. – 2015. – № 4. – С. 58.

¹⁴ Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 52 (ч. 1). – Ст. 4916.

¹⁵ Ромашов П.А. Порядок принятия в состав Российской Федерации нового субъекта РФ // Пробелы в российском законодательстве. – 2014. – № 2. – С. 28.

¹⁶ Полянский В.В. Политико-правовые инструменты обеспечения баланса интересов в системе народовластия // Российское государствоведение. – 2014. – № 2. – С. 37.