



## ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ, ПРОЦЕССЫ И ТЕХНОЛОГИИ / POLITICAL INSTITUTIONS, PROCESSES AND TECHNOLOGIES

УДК 321.015(470+571+494)

<http://regionsar.ru>

ISSN 2587-8549 (Print)

DOI: 10.15507/2413-1407.103.026.201802.296-313

ISSN 2413-1407 (Online)

### Распределение властных полномочий между центром и регионами в Российской Федерации и Швейцарской Конфедерации

**М. И. Колыхалов**

*АНО ВО «Сибирский институт международных  
отношений и регионоведения» (г. Новосибирск, Россия),  
[maxim\\_kolykhalov@mail.ru](mailto:maxim_kolykhalov@mail.ru)*

**Введение.** Распределение властных полномочий между центром и регионами является определяющей задачей федеративного государства. Проблема поиска оптимального уровня разграничения предметов ведения, а также обеспеченности соответствующих полномочий бюджетными ресурсами актуальна для Российской Федерации в настоящий момент. В этой связи показателен пример Швейцарской Конфедерации как государства с богатейшей историей федерализма и актуален сравнительный анализ государственного устройства Российской Федерации и Швейцарской Конфедерации. Цель статьи – определить общие черты и особенности в сфере распределения властных полномочий между центром и регионами России и Швейцарии.

**Материалы и методы.** В качестве материалов исследования использованы современные труды отечественных и зарубежных ученых, действующая законодательная база, регламентирующая сферу распределения властных полномочий между центром и регионами государств; применены системный, конкретно-исторический, структурно-функциональный и сравнительный исследовательские методы.

**Результаты исследования.** Проведен сравнительный анализ состояния распределения властных полномочий между центром и регионами в Российской Федерации и Швейцарской Конфедерации. Выявлено различие в принципах формирования федерации и особенности в области принципов разграничения, статуса регионов во взаимоотношениях с федеральным центром, видов разграничения полномочий, особенностей реализации властных полномочий на федеральном и региональном уровнях, а также специфика бюджетного федерализма.

**Обсуждение и заключения.** Сравнительный анализ распределения властных полномочий между центром и регионами в России и Швейцарии позволяет внести вклад в оценку текущего состояния федерализма и регионализма нашего государства. Результаты исследования могут быть использованы при изучении особенностей государственного устройства и федеративной политики Российской Федерации, а также при осмыслении и выработке новых направлений региональной политики.

© Колыхалов М. И., 2018



*Ключевые слова:* федеративное государство, властные полномочия, разграничение полномочий, государственное устройство, статус региона, предметы ведения региона, субсидиарность

### Distribution of Powers between the Center and Regions in the Russian Federation and the Swiss Confederation

**M. I. Kolykhalov**

*Institute of International Relations and Regional Studies  
(Novosibirsk, Russia),  
[maxim\\_kolykhalov@mail.ru](mailto:maxim_kolykhalov@mail.ru)*

**Introduction.** Distribution of powers between the Center and the regions is the primary task of a federative state. The problem of finding the optimal level of demarcation of areas of responsibility, as well as that of provision of appropriate budgetary powers, is relevant for the Russian Federation at the moment. In this regard, the example of the Swiss Confederation, which is a state with a rich history of federalism, is indicative and the comparative analysis of the state system of the Russian Federation and the Swiss Confederation in this area is relevant. The purpose of the paper is to outline the common features and peculiarities in the sphere of distribution of powers between the Center and the regions in Russia and Switzerland.

**Materials and Methods.** The materials used in the study were the modern works of Russian and foreign scientists, the current legislative framework governing the distribution of powers between the Center and regions of the states. The systemic, specifically-historical, structural and functional, and comparative research methods were applied.

**Results.** A comparative analysis of the current state of distribution of powers between the Center and the regions in the Russian Federation and the Swiss Confederation was performed. The study revealed the differences in the principles of formation of the Federation and the features of demarcation, of the status of regions in their relations with the Federal Center, of the types of demarcation of powers, of the implementation of powers at the Federal and regional levels as well as the specifics of budget federalism.

**Discussion and Conclusions.** A comparative analysis of the distribution of powers between the Center and regions in Russia and Switzerland allows us to contribute to the assessment of the current state of federalism and regionalism in the Russian Federation. The results of the research may be used in the study of the peculiarities of the state system and federal policies of the Russian Federation, as well as in the understanding and development of new directions of regional policies.

*Keywords:* federative state, powers, demarcation of powers, state structure, status of a region, areas of responsibility of a region, subsidiarity

**Введение.** Россия как федеративное государство предоставляет своим регионам значительный объем полномочий. Проблема поиска оптимального уровня разграничения предметов ведения, а также обеспеченности соответствующих полномочий бюджетными ресурсами важна для Российской Федерации в настоящий момент. В этой связи стоит научная проблема осмысления и оценки федеративных



отношений и распределения властных полномочий между центром и регионами России.

В процессе развития федеративных отношений в России сформировалась определенная асимметрия федеративной модели и разностатусность регионов, ярко выражено смещение полномочий и обеспеченность бюджетными ресурсами в сторону центра. Большинство региональных бюджетов дефицитны. Таким образом, современную ситуацию в региональной политике России нельзя считать оптимальной, поэтому весьма интересен и показателен пример Швейцарской Конфедерации как государства с богатейшей историей федерализма. Исторически в Швейцарии также складывалась асимметричная федеративная модель, однако современное государственное устройство отличается равным статусом регионов во взаимоотношениях с центром и основано на принципах субсидиарности и бюджетного федерализма.

В связи с этим проведение сравнительного анализа распределения властных полномочий между центром и регионами в Российской Федерации и Швейцарской Конфедерации весьма актуально и позволяет внести вклад в оценку текущего состояния федерализма и региональной политики нашего государства.

Целью данной статьи является анализ категорий, характеризующих распределение властных полномочий между центром и регионами в России и Швейцарии, а именно: принципов формирования федерации, статуса регионов во взаимоотношениях с федеральным центром, видов разграничения полномочий, особенностей реализации властных полномочий на федеральном и региональном уровнях, специфики бюджетного федерализма, для выявления общего и особенного в этой сфере в Российском и Швейцарском федерализме.

**Обзор литературы.** Научное осмысление формирования федеративных отношений и региональной политики государства нашло отражение в трудах Р. Г. Абдулатипова [1], М. Т. Фарукшина [2], Р. Ф. Туровского<sup>1</sup>, Ю. М. Почты [3]. Последний отмечает, что «современная Россия как государственная структура возникла сравнительно недавно, в 1980–90-х гг. Процесс развития государства, в том числе его федеральной структуры, продолжается» [3, с. 97]. Формирование современной Российской Федерации прошло этапы от существенной децентрализации (парад суверенитетов) в начале 1990-х гг. до существенной централизации власти в начале 2000-х гг. – как ответ

<sup>1</sup> Туровский Р. Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений : моногр. М. : ГУ ВШЭ, 2006.



на дезинтеграционные процессы и смену политической элиты. По мнению Р. Г. Абдулатипова, «укрепление государственной власти и управление страной важно осуществлять не только через механизмы централизации, создания без ведома субъектов Федерации целого ряда надсубъектных органов управления (федеральных округов), но и прежде всего расширением прав, обязанностей и ответственности субъектов Федерации, органов местного самоуправления. На смену принципу централизма, который усиливает механизмы унификации не только территориального устройства, но и российского многонационального сообщества, должен прийти принцип федеративной демократии с расширением местных, региональных прав, с многообразием проявления государственной и общественной жизни в стране» [1, с. 9].

В исследованиях российских ученых процессы регионализма и распределения полномочий между центром и регионами проанализированы в трудах В. А. Дергачева, Л. Б. Вардомского<sup>2</sup>, Н. П. Медведева [4], Т. В. Карадже [5], Р. А. Явчуновской [6]. А. Г. Гранберга, Е. Е. Скатерщиковой, И. М. Бусыгиной, П. А. Цыганкова<sup>3</sup>. По мнению Н. П. Медведева, важнейшим условием эффективности региональной политики, проводимой государственными органами, «является четкое разграничение полномочий между всеми уровнями власти. Несмотря на существование формальной сбалансированности распределения полномочий, заложенной в Конституции Российской Федерации, достижение реального баланса в условиях трансформации российской политической системы» в сторону открытости государства – процесс достаточно длительный и чрезвычайно сложный. Учитывая мировой опыт, многие вопросы, решаемые в 1990-е гг. посредством договоров между федеральным центром и регионами, могли бы регулироваться «федеральными законами. Проблема разграничения предметов ведения и полномочий в Российской Федерации должна решаться прежде всего путем принятия федеральных законов и последующего

<sup>2</sup> Дергачев В. А. Глобалистика : учеб. пособие. М. : Юнити-Дана, 2015. 303 с.; Вардомский Л. Б. Российское порубежье в условиях глобализации : моногр. М., 2009; Дергачев В. А., Вардомский Л. Б. Регионоведение : учеб. пособие. М. : Юнити-Дана, 2015. 463 с.

<sup>3</sup> Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза : моногр. / А. Г. Гранберг [и др.]. М., 2007; Вардомский Л. Б., Скатерщикова Е. Е. Внешнеэкономическая деятельность регионов России. М. : АРКТИ, 2002. 319 с.; Бусыгина И. М. Региональная идентичность и региональная интеграция в современном мире: исследование взаимосвязи // Ежегодник Института международных исследований Московского государственного института международных отношений (Университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации. 2013. № 3-4 (5-6). С. 16–30; Цыганков П. А. Политическая динамика современного мира: теория и практика : моногр. М., 2014. Сер.: Библиотека факультета политологии МГУ. 576 с.



создания на этой основе региональной нормативно-правовой базы на уровне каждого субъекта Федерации» [4, с. 121].

Существенный вклад в разработку методологии исследования политических процессов, а также методологии проведения компаративных политологических исследований внесли Ю. А. Нисневич [7], Т. В. Карадже, И. А. Василенко, К. С. Гаджиев<sup>4</sup>.

В исследованиях зарубежных авторов анализ формирования федеративных отношений и региональной политики в Швейцарии был проведен в трудах П. Бунди, Д. Эберли, С. Буетигофер [8], Ш. Мюллера [9], Э. Брауна [10].

Следует отметить исследования ученых Института федерализма Университета Фрибурга (Швейцария) Т. Флейнера [11], Н. Шмитта [12], в которых раскрыто развитие федерализма в Швейцарской Конфедерации, а также лингвистическая политика как важный аспект взаимодействия центра и регионов. Распределение властных полномочий между центром и регионами, бюджетный федерализм Швейцарии изучены в трудах Ф. Вассерфалена [13], П. Шварца [14].

По мнению швейцарских ученых, реализация властных полномочий федеральным центром в Швейцарии, относительно других федеративных государств, имеет важные особенности. Налицо существенная децентрализация власти, а Конфедерации переданы те полномочия, которые требуют единообразного регулирования. «Федеральные органы исполнительной власти в кантонах не образуются, а функции исполнения федерального законодательства и актов Союзного совета возлагаются на органы власти кантонов» [9, с. 93].

**Материалы и методы.** В качестве материалов исследования использованы современные труды ведущих отечественных и зарубежных ученых в области политических наук, а также действующая законодательная база, регламентирующая данную сферу – Конституция Российской Федерации и Швейцарской Конфедерации, соответствующие федеральные законы России и Швейцарии.

В работе использованы общие и специальные виды научных методов анализа политических процессов, обусловленные спецификой объекта и предмета исследования. Нами применялись следующие научные методы:

– системный и структурно-функциональный анализ – дали возможность выявить систему и уровни распределения властных полномочий в России и Швейцарии;

<sup>4</sup> Карадже Т. В. Методология исследования политического. Основные подходы и направления : моногр. М., 2013. 193 с.; Василенко И. А. Сравнительная политология : учеб. пособие для вузов. М., 2015. ; Гаджиев К. С. Сравнительная политология. М., 2016.



– конкретно-исторический анализ – позволил изучить динамику и исторические аспекты данной проблематики;

– политико-правовой анализ – способствовал изучению правовой базы России и Швейцарии в данной сфере;

– сравнительный анализ – с его помощью определено общее и особенное по ряду критериев, характеризующих объект исследования.

**Результаты исследования.** В Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между регионами и федеральным центром осуществляется на основе Конституции и Федеральных законов. Конституция определяет предметы ведения, находящиеся в исключительной компетенции федерации, и совместные предметы ведения.

Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции РФ).

До принятия Конституции независимой России вопросы государственного устройства регулировались Федеративным договором<sup>5</sup>. Республики определялись как государства в составе России, обладающие всей полнотой государственной (законодательной, исполнительной, судебной) власти на своей территории, кроме полномочий, переданных в ведение федеральных органов. Территория и статус республики в составе Российской Федерации не могли быть изменены без ее согласия<sup>6</sup>. Кроме того, республики становились участниками международных и внешнеэкономических отношений. Земля и ее недра, воды, растительный и животный мир являются достоянием (собственностью) народов, проживающих на территории соответствующих республик. Вопросы их использования решаются на договорной основе<sup>7</sup>.

В то же время остальные субъекты федеративных отношений не имели особого государственного статуса, определялись как участники международных и внешнеэкономических связей, а вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными, лесными и другими природными ресурсами регулировались законодательством Российской Федерации.

<sup>5</sup> Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации (Москва, 31 марта 1992 г.) [Электронный ресурс] // Гарант : информационно-правовой портал. URL: [http://base.garant.ru/170280/#block\\_100](http://base.garant.ru/170280/#block_100) (дата обращения: 11.02.2018).

<sup>6</sup> Там же. Раздел III, статья 1.

<sup>7</sup> Там же. Раздел III, статьи 2, 3.



Договор породил проблему асимметрии субъектов Российской Федерации, их разностатусность. Само наличие трех составляющих Федеративного договора и, как следствие, выделение трех видов субъектов России, вело к рождению проблем в области федеративных отношений<sup>8</sup>.

Принятая 12 декабря 1993 г. Конституция Российской Федерации должна была решить проблему асимметрии федеративных отношений. Конституция провозгласила равноправие всех субъектов федерации. Согласно ст. 5, Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Российской Федерации. Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны.

По словам профессора РУДН Ю. М. Почты, различие между этими двумя принципами формирования субъектов федерации проявляется в том, что формально равные регионы фактически имеют неравные права не только внутри страны, но и в отношении международных связей. Как и другие многонациональные демократические федерации, Российская Федерация является асимметричной. Напряженность между центром и регионами (в первую очередь национальными автономиями), стремящимися получить больше прав, была важным аспектом процесса дезинтеграции СССР и формирования нового государства – Российской Федерации – в 1990–1993 гг. В результате этих процессов отношения между регионами и федеральным центром в новом государстве значительно изменились. Произошло столкновение двух позиций относительно понимания характера федерации, которым является разделение и делегирование полномочий между федерацией и регионами. Это может быть сделано на основе договоров либо конституции. В результате в России в 1990–1993 гг. появилась модель федерации, сочетающая как конституционные, так и договорные подходы [3, с. 99].

Ст. 71 Конституции определяет, что в ведении Российской Федерации находятся вопросы принятия и изменения конституции, федеративное устройство, защита прав граждан, финансы, банковская система, федеральные налоги и бюджет, энергетическая система, космос, федеральный транспорт, внешняя политика, международные отношения, вопросы войны и мира, оборона и безопасность, судопроизводство, прокуратура, метрология и статистика.

<sup>8</sup> Баскаева Е. В. Роль Федеративного договора 1992 года в формировании политических и межэтнических отношений // Новое слово в науке и практике: гипотезы и апробация результатов исследований. 2014. № 13. С. 66.



В совместном управлении Российской Федерации и регионов находятся вопросы обеспечения соответствия законодательства регионов нормам Конституции РФ и федеральным законам, защита прав национальных меньшинств, природопользование, охрана окружающей среды, социальная защита, борьба со стихийными бедствиями, административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах и охране окружающей среды, адвокатура и нотариат, организация системы органов государственной власти региона и местного самоуправления, координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации (ст. 72 Конституции РФ).

Ч. 5 ст. 76 Конституции определяет, что законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Порядок формирования органов власти и принятия законодательства регионов определяют федеральные законы, основные из них: Федеральный закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» (ФЗ № 119 от 24 июня 1999 г.) и Федеральный закон «Об общих принципах организаций законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ФЗ № 184 от 6 октября 1999 г.).

В Федеральном законе № 184-ФЗ прописаны 72 полномочия органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым этими органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта (за исключением субвенций из федерального бюджета), и 31 вид региональной собственности, подробно определяется система органов государственной власти, экономическая, бюджетно-финансовая, социальная и организационная основы их деятельности. При этом практически остаются без внимания собственные полномочия субъектов РФ<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Тхабисимов Х. А. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Федерации как конституционный принцип российского федерализма // Конституция Российской Федерации: 20 лет спустя : материалы Междунар. науч.-практ. конф. 2014. С. 80.



В сфере налогообложения значительные полномочия имеет федеральный центр. В настоящее время к налогам федерального центра отнесены 8 налогов и сборов, к региональным – 3 налога, к местным – всего 2 налога. «Устойчивым стало перераспределение налоговых доходов консолидированного бюджета Российской Федерации в пользу доходов, зачисляемых в федеральный бюджет, в результате чего в структуре налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ региональные и местные налоги имеют удельный вес не более 12 %. При этом доля безвозмездных поступлений от других бюджетов в доходах консолидированных бюджетов субъектов РФ составляет 25 %, а в 14 субъектах РФ – свыше 50 %»<sup>10</sup>.

Основным принципом эффективного функционирования модели бюджетного федерализма является адекватность объема доходных полномочий регионов объему расходных. В российской практике возникают горизонтальные финансовые дисбалансы. На это оказывают непосредственное влияние такие факторы, как ресурсный потенциал, природно-климатические условия, сложившаяся структура производства, различные национальные и исторические особенности регионов. Наблюдается также вертикальный дисбаланс, который порожден высокой централизацией бюджетных средств в стране [15, с. 56].

Большая часть регионов России имеет дефицитный бюджет. Лишь немногие регионы достигают некоторой сбалансированности бюджета собственными средствами. В связи с этим возникла проблема не только экономического, но и политического характера. В современных условиях необходимо разделение федеральных налогов между центром и регионами с одновременным повышением эффективности их собираемости, за счет чего увеличится доходная часть бюджетов субъектов Федерации. Это позволит решить проблему асимметрии, а также укрепить основы федерализма в стране [15, с. 57].

Конституция Швейцарии закрепляет принцип субсидиарности при распределении властных полномочий. Согласно главному закону страны, кантоны суверенны, так как их суверенитет не ограничен Союзной конституцией; они осуществляют все права, не переданные Союзу (ст. 3) и сами определяют, какие задачи ими выполняются в рамках их компетенции (ст. 43). Федеральный центр принимает на себя задачи, требующие единообразного регулирования (ст. 42).

Исторически модель федерализма Швейцарии, как и в России, была асимметричной. «Наряду с полноправными кантонами в нее входили союзные земли с ограниченной автономией и зависимые

<sup>10</sup> К новой модели российского федерализма : сб. ст. / под ред. А. В. Рябова, А. А. Захарова, О. М. Здравомысловой. М. : Весь Мир, 2013. С. 78.



территории без автономии. В швейцарской модели долгое время не было предусмотрено жесткое общегосударственное управление, т. е. конфедеративные начала преобладали над федеративными. Развитая и укорененная региональная идентичность затрудняла интеграцию в единое государство. Федеративное устройство закреплено в Швейцарии после Венского конгресса 1815 г. Тогда государство получило полную независимость, кантоны подписали союзный договор, была практически ликвидирована асимметрия территорий, и прежние земли с пониженным статусом стали полноправными кантонами. Полная верховная власть была передана центральному правительству Конфедерации» [16, с. 235].

Шесть кантонов, сформированных в результате исторических преобразований путем раздела более крупных кантонов, имеют право делегировать в верхнюю палату парламента (Совет Кантонов) лишь по одному своему представителю вместо двух, которых отправляют остальные 20 кантонов. Это единственный асимметричный элемент Швейцарской федеративной модели.

Анализ современной Конституции Швейцарии показал, что полномочия и предметы ведения могут быть разделены на 4 группы:

– предметы ведения, по которым Союз проводит законодательное обеспечение, а кантоны выполняют функцию исполнительной власти – экономическая деятельность (банковское дело и биржи), социальная защита населения, защита окружающей среды, транспортная, поставки и использование электроэнергии, дорожное движение, спорт, кинематограф;

– совместное законодательное регулирование – государственные языки, общественный мир между членами различных религиозных общин, внутренняя безопасность, строительство национальных дорог, создание условий для частного сектора экономики;

– исключительная компетенция кантонов – «кантональные и местные референдумы, организация государственной власти кантонов, регулирование отношений между церковью и государством, распоряжение водными ресурсами, охрана природы и культурного наследия», школьное и профессиональное образование, организация судебной власти, расчет и сбор налогов<sup>11</sup>.

В сфере налогообложения кантоны имеют широкие права. Права Союза, по Конституции, на взимание налога на доходы ограничены: физические лица – не более 11,5 %, юридические – не более 9,8 %, причем при определении тарифов Союз должен учитывать обре-

<sup>11</sup> Ваганов Ю. Н. Современное конституционное развитие Швейцарской Конфедерации : дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 91–94.



менение прямыми налогами в пользу кантонов. Налог собирается и распределяется кантонами, из валовой суммы Союзного налога 30 % также поступают кантонам (ст. 128 Конституции Швейцарии). Кантоны получают 10 % чистого дохода от налогообложения спиртных напитков (ст. 131), участвуют в чистом доходе от сбора тяжелого транспорта (ст. 85), имеют не менее 65 % чистой прибыли Швейцарского национального банка (ст. 99).

Кантоны могут вводить региональные налоги. По мнению Ф. Вассерфаллена, швейцарские кантоны находятся в сильной горизонтальной конкуренции друг с другом. Действительно, Швейцария является эмпирическим хрестоматийным примером для изучения бюджетного федерализма и налоговой конкуренции, поскольку кантоны имеют широкую автономию налогообложения, налоговые ставки и система существенно различаются между кантонами, а в небольшой по размерам стране для людей и бизнеса существует возможность перемещаться между кантонами с довольно небольшими транзакционными издержками [13, с. 539].

В этой связи рассматривается принцип горизонтальной справедливости, который обозначает равную налоговую нагрузку с учетом платежеспособности субъектов и уровня жизни в соответствующем кантоне. Способом достижения горизонтального равенства должна быть налоговая система, которая основана на региональной специфике [14, с. 114].

В 2008 г. в Швейцарии была проведена реформа межбюджетных отношений. Действующая сегодня система «базируется на двух основных принципах: ресурсного выравнивания и компенсации расходов. Последнее предполагает, что федеральный центр оплачивает расходы кантонов, которые сталкиваются с дополнительными инфраструктурными расходами в больших городах или горных районах» [17, с. 96].

Налоговые поступления субфедеральных бюджетов незначительно превышают поступления федерального уровня и составляют 52 % консолидированных бюджетов [17, с. 99].

Реализация властных полномочий федеральным центром в Швейцарии, по сравнению с другими федеративными государствами, имеет существенные особенности. Так, «федеральные органы исполнительной власти в кантонах не образуются, а функции исполнения федерального законодательства и актов Союзного совета возлагаются на органы власти кантонов» [9, с. 93]. Кантоны регулярно и широко включены в процедуры предварительных парламентских консультаций, многие законы даже не будут приняты в парламенте, если их заранее не одобрила Конференция кантональных правительств – неофициальная, но мощная ассоциация кантональных министров.



Кроме того, поскольку кантоны выполняют федеральные законы, кантональные суды и полиция действуют от имени Конфедерации. Все прямые налоги Швейцарии также собираются кантонами. Поэтому голос официальных представителей кантонов в лице Конференции кантональных правительств имеет значительный вес, особенно когда свою позицию высказывают все 26 кантонов [9, с. 86].

В Швейцарии отсутствуют формальные процедуры взаимодействия федеральных и кантональных властей. В этих условиях для реализации федеральных полномочий и проведения политики Конфедерации в кантонах центральные власти при принятии решений используют широкие предварительные консультации с кантональными администрациями. Решения принимаются на основе политического консенсуса.

Краткий сравнительный анализ распределения властных полномочий между центром и регионами в Российской Федерации и Швейцарской Конфедерации представлен в таблице 1.

**Обсуждение и заключения.** Проведенный анализ показал, что в Российской Федерации распределение властных полномочий осуществляется на основе принципа конституционности, верховенства федерального права и принципа согласования интересов Федерации и интересов регионов. Конституция определяет предметы ведения, находящиеся в исключительной компетенции федерации. Совместные предметы ведения, вне данных пределов ведения регионы России обладают всей полнотой государственной власти. Система органов власти регионов, экономическая, социальная и бюджетная основа их деятельности, а также полномочия органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения подробно определены в федеральном законодательстве.

Распределение властных полномочий в Швейцарской Конфедерации происходит на основе принципа субсидиарности. Конфедерация сосредоточила в своей компетенции только задачи, требующие единообразного регулирования и законотворческую функцию федерального уровня. Кантоны самостоятельно действуют в рамках полномочий, не переданных Конфедерации, а также выполняют функцию исполнительных органов федеральной власти. В результате полномочия и предметы ведения в Швейцарской конфедерации можно разделить на следующие группы: «исключительная компетенция Конфедерации; предметы, по которым Конфедерация осуществляет законодательное регулирование, а на кантоны возлагается обязанность по реализации федеральных законов; предметы ведения, по которым законодательное регулирование осу-



Таблица 1. Сравнительный анализ распределения властных полномочий между центром и регионами в России и Швейцарии

Table 1. Comparative analysis of distribution of powers between the Center and regions in the Russian Federation and the Swiss Confederation

Критерий анализа / Criterion of analysis	Российская Федерация / Russian Federation	Швейцарская Конфедерация / Swiss Confederation
1	2	3
Принцип разграничения полномочий / Principle of demarcation of powers	Конституционный с договорными элементами / Constitutional with contractual elements	Субсидиарный / Subsidiary
Статус регионов / Status of regions	Разностатусные. Республики, образованные по национально-территориальному принципу, имеют ряд особых полномочий относительно других регионов – конституцию, государственный язык, порядок формирования органов власти, налоговые преференции / Different statuses. The republics, formed according to the ethno-territorial principle, have a number of special powers other regions do not have, such as the constitution, the official language, the procedure for the formation of local authorities and tax preferences	Равный статус (за исключением полномочий «полукантонов» по представительству в Верхней палате парламента) / Equal status (with the exception of the powers of “semi-cantons” for representation in the Upper House of Parliament)
Виды разграничения полномочий / Types of demarcation of powers	– Исключительная компетенция федерации / Exclusive competence of the Federation; – Совместные предметы ведения / Joint areas of responsibility; – Исключительная компетенция субъектов / Exclusive competence of the constituent entities	– Исключительная компетенция Конфедерации / Exclusive competence of the Confederation; – Предметы, по которым Конфедерация осуществляет законодательное регулирование, а на кантоны возлагается обязанность по реализации федеральных законов / The areas for which the Confederation exercises legislative control, and the cantons are responsible for enacting federal laws; – Предметы ведения, по которым законодательное регулирование осуществляется Конфедерацией и кантонами совместно / The areas for which legislative control is exercised jointly by the Confederation and the cantons; – Исключительная компетенция кантонов / Exclusive competence of the cantons



Окончание таблицы 1 / End of table 1

1	2	3
Особенности реализации властных полномочий / Features of the exercise of powers	Существенная централизация всех властных полномочий / Substantial centralization of all powers	Федеральные органы исполнительной власти в кантонах не образуются, а функции исполнения федерального законодательства и актов Союзного совета возлагаются на органы власти кантонов / Federal executive bodies in the cantons are not formed, and the functions of enacting federal legislation and acts of the Federal Council are vested in the cantonal authorities
Особенности бюджетного федерализма / Features of fiscal federalism	Значительные полномочия имеет федеральный центр. Региональные и местные налоги имеют удельный вес не более 12 % в консолидированном бюджете. Большинство региональных бюджетов дефицитны и покрывают дефицит за счет дотаций из федерального бюджета / The Federal Center has considerable authority. Regional and local taxes have a share of no more than 12 % in the consolidated budget. Most regional budgets are scarce and cover the deficit through subsidies from the federal budget	В сфере налогообложения кантоны имеют широкие права, вплоть до установления региональных налогов. Региональные и местные налоги имеют удельный вес более 50 % в консолидированном бюджете. Федеральный центр выравнивает доходы кантонов, компенсируя инфраструктурные расходы, связанные с региональными особенностями / In the field of taxation, cantons have broad rights: up to imposing regional taxes. Regional and local taxes have a share of more than 50 % in the consolidated budget. The Federal Center levels incomes of the cantons, compensating for the infrastructure costs associated with the regional features

ществляется Конфедерацией и кантонами совместно; исключительная компетенция Кантонов»<sup>12</sup>.

В России в сфере налогообложения значительные полномочия имеет федеральный центр, на долю региональных налогов приходится всего 12 % поступлений. Большинство российских регионов не могут самостоятельно наполнить свой бюджет и дотируются Федерацией. В сфере налогообложения Швейцарии кантоны имеют более широкие права; они могут вводить региональные налоги и находиться в горизонтальной конкуренции друг с другом в вопросе привлекательности для бизнеса. Права Союза на взимание налога на доходы ограничены.

Следовательно, швейцарская модель федерализма, которая складывалась столетиями и весьма показательна, отличается от российской

<sup>12</sup> Там же.



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.

Проведенное исследование посвящено изучению актуальной для России проблеме – совершенствованию федеративных отношений, поиску оптимального для нашего государства уровня распределения властных полномочий между центром и регионами. По нашему мнению, его результаты могут быть использованы при изучении российского федерализма и при разработке направлений региональной политики.

### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Абдулатипов Р. Г., Михайлов В. А. Федеративная демократия и единство многонациональной страны // Публичное и частное право. 2014. № III. С. 7–18. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=22658665> (дата обращения: 09.04.2018).
2. Фарукшин М. Х. Состояние российского федерализма: взгляд из региона // Политическая наука. 2011. № 4. С. 97–119. URL: [http://legacy.inion.ru/index.php?page\\_id=186&id=511&jid=495&jj=](http://legacy.inion.ru/index.php?page_id=186&id=511&jid=495&jj=) (дата обращения: 09.04.2018).
3. Pochta Yu. M. Development of the Russian model of federalism: Relationships of center and regions in 2007–2016 // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер.: Политология. 2016. № 3. С. 97–105. URL: <http://journals.rudn.ru/political-science/article/view/13988> (дата обращения: 09.04.2018).
4. Медведев Н. П. Региональная политика современного государства: теория и практика // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2013. № 2 (21). С. 118–129. URL: [https://elibrary.ru/download/elibrary\\_20309296\\_49654824.pdf](https://elibrary.ru/download/elibrary_20309296_49654824.pdf) (дата обращения: 09.04.2018).
5. Карадже Т. В. Геоэкономический подход как методология анализа глобального мира // Вопросы политологии. 2013. № 3. С. 5–15. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=21227191> (дата обращения: 09.04.2018).
6. Явчуновская Р. А. Мировые интеграционные процессы в постмодернизации мирового порядка // Евразийский Союз: вопросы международных отношений. 2016. № 1 (15). С. 93–99. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=26426273> (дата обращения: 09.04.2018).
7. Нисневич Ю. А. Современные методы политических исследований // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер.: Политология. 2011. № 2. С. 5–16. URL: <http://journals.rudn.ru/political-science/article/view/8863> (дата обращения: 09.04.2018).
8. Bundi P., Eberli D., Buetikofer S. Between occupation and politics: legislative professionalization in the swiss cantons // Swiss Political Science Review. 2017. Vol. 23, issue 1. P. 1–20. DOI: 10.1111/spsr.12228



9. Mueller S. Shared rule in federal political systems: Conceptual lessons from subnational Switzerland // The Journal of Federalism. 2014. Vol. 44, issue 1. Pp. 82–108. DOI: 10.1093/publius/pjt009
10. Brown A. J. Comparative federalism and intergovernmental agreements: Analyzing Australia, Canada, Germany, South Africa, Switzerland and the United States // The Journal of Federalism. 2015. Vol. 45, issue 4. Pp. E15–U24. DOI: 10.1093/publius/pjv030
11. Fleiner T. Recent developments of Swiss Federalism // The Global Review of Federalism. 2002. Vol. 32, no. 2. Pp. 97–123. URL: <http://www.jstor.org/stable/3330947> (дата обращения: 09.04.2018).
12. Schmitt N. Linguistic policy in Switzerland: the paradigm shifts but the complexity remains // Revista de Llengua i Dret. Journal of Language and Law. 2017. No. 67. Pp. 86–105. DOI: 10.2436/rld.i67.2017.2941
13. Wasserfallen F. The Cooperative capacity of Swiss Federalism // Swiss political Science Review. 2015. Vol. 21, issue 4. Pp. 538–555. DOI: 10.1111/spsr.12187
14. Schwarz P. Federalism and horizontal equity across Switzerland and Germany: A new rationale for a decentralized fiscal structure // Constitutional Political Economy. 2017. Vol. 28, issue 2. Pp. 97–116. DOI: 10.1007/s10602-017-9234-1
15. Игнатенко И. М. Современный этап перераспределения полномочий между федеральным центром и регионами России // Вестник Поволжского института управления. 2015. № 48. С. 54–60. URL: <http://vestnik.pags.ru/vestnik/archive/vestnik-48.php> (дата обращения: 09.04.2018).
16. Орлинская О. М. Бельгийский и швейцарский опыт строительства федеративных отношений: сравнительный анализ // Вестник Московского государственного областного университета. Сер.: История и политические науки. 2011. № 2. С. 234–238. URL: <http://www.vestnik-mgou.ru/Articles/View/5846> (дата обращения: 09.04.2018).
17. Климчева М. Г., Умарова И. Я. Налоги в системе бюджетно-налогового федерализма в Швейцарии // Вестник РЭУ. 2012. № 3. С. 95–108. URL: <https://www.rea.ru/ru/org/managements/izdcentr/Pages/metadanye2.aspx> (дата обращения: 09.04.2018).

Поступила 10.04.2018; принята к публикации 11.05.2018; опубликована онлайн 29.06.2018.

*Об авторе:*

**Колыхалов Максим Игоревич**, аспирант кафедры международных отношений АНО ВО «Сибирский институт международных отношений и регионоведения» (630075, Россия, г. Новосибирск, ул. Народная, д. 14), ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3137-1889>, Researcher ID: A-6083-2016, [maxim\\_kolykhalov@mail.ru](mailto:maxim_kolykhalov@mail.ru)



Для цитирования: Колыхалов М. И. Распределение властных полномочий между центром и регионами в Российской Федерации и Швейцарской Конфедерации // Регионоведение. 2018. Т. 26, № 2. С. 296–313. DOI: 10.15507/2413-1407.103.026.201802.296-313

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

## REFERENCES

1. Abdulatipov R.G., Mikhailov V.A. Federal democracy and the multinational country unity. *Publichnoe i chastnoe pravo* = Public and private law. 2014; 3:7-18. Available at: <https://library.ru/item.asp?id=22658665> (accessed 09.04.2018). (In Russ.)
2. Farukshin M.Kh. The condition of Russian federalism: View from the region. *Politicheskaja nauka* = Political Science. 2011; 4:97-119. Available at: [http://legacy.inion.ru/index.php?page\\_id=186&id=511&jid=495&jj=](http://legacy.inion.ru/index.php?page_id=186&id=511&jid=495&jj=) (accessed 09.04.2018). (In Russ.)
3. Pochta Yu.M. Development of the Russian model of federalism: Relations of center and regions in 2007–2016. *Vestnik Rossijskogo universiteta družby narodov. Serija: Politologija* = RUDN Journal of Political Science. 2016; 3:97-105. Available at: <http://journals.rudn.ru/political-science/article/view/13988> (accessed 09.04.2018).
4. Medvedev N.P. Regional policy of the modern state: theory and practice. *Voprosy nacionalnyh i federativnyh otnoshenij* = Questions of National and Federative Relations. 2013; 2(21):118-129. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=26435276> (accessed 09.04.2018). (In Russ.)
5. Karadzhe T.V. [Geoeconomic approach as a methodology for analyzing the global peace]. *Voprosy politologii* = Issues of Politology. 2013; 3:5-15. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=21227191> (accessed 09.04.2018). (In Russ.)
6. Yavchunovskaya R.A. [World integration processes in post-modernization of the world order]. *Evrasijskij Sojuz: voprosy mezhdunarodnyh otnoshenij* = Eurasian Union: Problems of International Relations. 2016; 1(15):93-99. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=26426273> (accessed 09.04.2018). (In Russ.)
7. Nisnevich Yu.A. The Modern methods of political research. *Vestnik Rossijskogo universiteta družby narodov. Serija: Politologija* = RUDN Journal of Political Science. 2011; 2:5-16. Available at: <http://journals.rudn.ru/political-science/article/view/8863> (accessed 04.09.2018). (In Russ.)
8. Bundi P., Eberli D., Buetikofer S. Between occupation and politics: Legislative professionalization in the Swiss Cantons. *Swiss Political Science Review*. 2017; 23(1):1-20. DOI: 10.1111/spsr.12228
9. Mueller S. Shared rule in federal political systems: Conceptual lessons from subnational Switzerland. *The Journal of Federalism*. 2014; 44(1):82-108. DOI: 10.1093/publius/pjt009



10. Brown A.J. Comparative federalism and intergovernmental agreements: Analyzing Australia, Canada, Germany, South Africa, Switzerland and the United States. *The Journal of Federalism*. 2015; 45(4):E15-U24. DOI: 10.1093/publius/pjv030
11. Fleiner T. Recent Developments of Swiss Federalism. *The Global Review of Federalism*. 2002; 32(2):97-123. Available at: <http://www.jstor.org/stable/3330947> (accessed 04.09.2018).
12. Schmitt N. Linguistic policy in Switzerland: The paradigm shifts but the complexity remains. *Revista de Llingua i Dret. Journal of Language and Law*. 2017; 67:86-105. DOI: 10.2436/rld.i67.2017.2941
13. Wasserfallen F. The Cooperative capacity of Swiss Federalism. *Swiss Political Science Review*. 2015; 21(4):538-555. DOI: 10.1111/spsr.12187
14. Schwarz P. Federalism and horizontal equity across Switzerland and Germany: A new rationale for a decentralized fiscal structure. *Constitutional Political Economy*. 2017; 28(2):97-116. DOI: 10.1007/s10602-017-9234-1
15. Ignatenko I.M. Modern stage of redistribution of powers between federal center and regions of Russia. *Vestnik Povolzhskogo instituta upravlenija* = Bulletin of the Volga Region Institute of Administration. 2015; 48:54-60. Available at: <http://vestnik.pags.ru/vestnik/archive/vestnik-48.php> (accessed 09.04.2018). (In Russ.)
16. Orlinkaya O.M. [Belgian and Swiss experience in building federal relations: A comparative analysis]. *Vestnik MGOU. Serija: Istorija i politicheskie nauki* = Bulletin of the Moscow Region State University. Series: History and Political Sciences. 2011; 2:234-238. Available at: <http://www.vestnik-mgou.ru/Articles/View/5846> (accessed 09.04.2018). (In Russ.)
17. Klimcheva M.G., Umarova I.Ya. [Taxes in the system of fiscal federalism in Switzerland]. *Vestnik RJeU* = Vestnik of the Plekhanov Russian University of Economics. 2012; 3:95-108. Available at: <https://www.rea.ru/ru/org/managements/izdcentr/Pages/metadanye2.aspx> (accessed 09.04.2018). (In Russ.)

Submitted 10.04.2018; accepted for publication 11.05.2018; published online 29.06.2018.

About the author:

**Maxim I. Kolykhalov**, Postgraduate of Department of International Relations, Siberian Institute of International Relations and Regional Studies (14 Narodnaya St., Novosibirsk 630075, Russia), ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3137-1889>, Researcher ID: A-6083-2016, [maxim\\_kolykhalov@mail.ru](mailto:maxim_kolykhalov@mail.ru)

For citation: Kolykhalov M.I. Distribution of Powers between the Center and Regions in the Russian Federation and the Swiss Confederation. *Regionologiya* = Regionology. 2018; 27(2):296-313. DOI: 10.15507/2413-1407.103.026.201802.296-313

The author has read and approved the final version of the manuscript.