

право» / Володимир Іванович Кафарський. – К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2010. – 471 с.

2. Полевий В. І. Конституційна відповідальність політичних партій в Україні: дисертація на

здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: спеціальність 12.00.02 – «конституційне право; муніципальне право» / Володимир Іванович Полевий. – К.: Національна академія Служби безпеки України, 2004. – 202 с.

ГОСУДАРСТВЕННО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Федорец М.Н.

Соискатель кафедры конституционного и муниципального права, Тюменский Государственный университет

Аннотация

На основе проведенного исследования, а также учитывая эволюцию государственно-территориального устройства России предпринимается попытка поиска путей решения проблем современного российского федерализма и правового статуса субъектов Российской Федерации. Обосновывается вывод о необходимости проведения комплексной правовой реформы, направленной на совершенствование конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации, создания условий для нормального функционирования и модернизации государственно-территориального устройства России.

Ключевые слова: федерация, форма государственного устройства, субъект Российской Федерации, государственно-территориальное устройство, федерализм

STATE-TERRITORIAL ORGANIZATION OF THE RUSSIAN FEDERATION AT THE PRESENT STAGE

Maksim N. Fedorets

Phd student of the Department of Constitutional and Municipal Law, Tyumen State University

Abstract

On the basis of the study, as well as taking into account the evolution of the state-territorial structure Russian attempts to find solutions to the problems of modern Russian federalism and the legal status of subjects of the Russian Federation. The conclusion about the need for comprehensive legal reform aimed at improving the constitutional and legal status of the Russian Federation, to create conditions for the normal functioning and modernization of the state-territorial structure of Russia.

Key words: federation, form of government, the subject of the Russian Federation, state-territorial organization, federalism.

Современное состояние государственно-территориального устройства в Российской Федерации характеризуется устойчивостью и стабильностью. Это во многом обуславливается проводимыми ранее рядом государственно-правовых мер, приведших к упорядочению федеративных отношений – между Российской Федерацией и ее субъектами. Однако, это не означает, что вопрос об оптимальности и дальнейшем совершенствовании государственно-территориального устройства потерял свою былую актуальность.

По нашему мнению, российский федерализм продолжает эволюционировать, что находит свое отражение в изменениях не только государственно-территориального устройства страны, но в изменениях концептуального подхода в видении федеративных начал России. Так, присоединение Республики Крым, изменило и количественный состав федеральных округов и в целом оказало существенное воздействие на социально-экономическое положение дел в стране. По словам Э.С. Юсубова, «были

выявлены некоторые проблемы и внесены предложения по их преодолению в дальнейшем. Поэтому присоединение Крыма к Российской Федерации является ценным практическим материалом для совершенствования как законодательства, так и правоприменения [1, с. 7]».

По верному замечанию А.А. Степановой «уникальность России как федеративного государства состоит в том, что она является чуть ли не единственным государством, которому приписывают практически все известные и вновь придумываемые теории и модели федеративного устройства» ... «И Россия неустанно продолжает экспериментировать с собственным федеративным устройством» [2, с. 20].

Выделяют несколько основных этапов становления и развития отечественного федерализма. *Первый* – становление федеративного устройство (формирование первых субъектов Федерации и дальнейшая федерализация страны); *второй* – фактическая унитаризация федеративных отношений и

образование смешанного типа федерации, допускающее параллельное сосуществование субъектов Федерации и административно-территориальных единиц, не обладающих подобным статусом; *третий* – децентрализация федеративных отношений (изменение вектора государственной политики в распределении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами); *четвертый* – централизация государственного управления (пересмотр сложившихся федеративных отношений, трансформация порядка разграничения предметов ведения и полномочий, выражающаяся отход от договорного процесса по данному вопросу, установление правовой вертикали исполнительно-распорядительных государственных органов) [3, с. 9-10].

Мы не будем говорить о тех проблемах, которые широко обсуждались в юридической литературе относительно процедуры и правовых последствий появления в составе российской Федерации двух новых субъектов, отметим лишь некоторые моменты. В ходе реализации положений Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 года «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя», По справедливому замечанию А.В. Безрукова, при процедуре принятия в состав Российской Федерации Республики Крым можно выделить два противоречия: во-первых, совмещена процедура принятия нового субъекта Республики Крым и образования двух новых субъектов Федерации: Республики Крым и города федерального значения Севастополя; во-вторых, Севастополь приобрел статус города федерального значения, что в соответствии со ст. 4 Федерального конституционного закона от 17 декабря 2011 года «О порядке образования», определяющей условия принятия нового субъекта Федерации, не предусмотрено [4, с. 33-34].

Как видим практика появления нового субъекта Федерации – города федерального значения (г. Севастополь) отличалась от предусмотренного законом порядка. В частности, В.А. Кряжков считает дискуссионными некоторые положения постановления Конституционного Суда по «крымскому делу», например, Суд не учел тот факт, что часть иностранного государства – город Севастополь принимается в состав Российской Федерации на правах города федерального значения, в порядке, который федеральным конституционным законом исключает подобное [5, с. 88].

Нельзя не согласиться с О.Ю. Ильиной, что «положение субъекта Российской Федерации в федеративном пространстве – это статус субъекта Федерации как целостно осознающей себя посредством конституционно-правовых норм общности людей на соответствующей территории, характеризующийся совокупностью всех ее многообразных федеративных отношений во всех подсистемах фе-

деративного пространства – социокультурном, правовом, экономическом, политическом и других пространствах» [6, с. 28].

Безусловно, эти и многие другие аспекты российского федерализма не могут не затрагивать существующие проблемы государственно-территориального устройства, требующего в свою очередь, их разрешения. Так, например, к традиционно выделяемым способам образования субъектов Федерации национальному и территориальному стали добавлять экономический [7, с. 3-10].

«Финансово-экономическая асимметрия вытесняет формально-юридическую, которая, впрочем, ощутимо проявлялась лишь в период децентрализованного (конфедеративного) этапа развития федерации» [2, с. 22]. По мнению Т.И. Шайхеева «выравнивание конституционно-правового положения всех субъектов РФ и превращение, таким образом России из асимметричной федерации в симметричную негативно отразится на экономическом развитии регионов и не приведет к ожидаемым результатам» [8, с. 5].

Высказываются и иные мнения. Так в частности, А.Я. Неверов полагает, что «федеральные округа могут стать центром территориальных органов государственной власти с последующим переходом к новой двухуровневой структуре государственной власти: федеральный центр – федеральные округа» [9, с. 29-30]. В свое время Президент Российской Федерации В.В. Путин подчеркнул, что «суть образования федеральных округов не в укрупнении регионов, а в укрупнении структур президентской вертикали в пределах территорий» [10]. В связи с чем рассматривать федеральные округа как разновидность структурных элементов территориального устройства Российской Федерации является затруднительным, так как они прежде всего, образованы с целью оптимального обеспечения реализации политики проводимой главой государства и координации в реализации тех или иных стратегических планов и программ.

Нельзя не согласиться с А.А. Степановой, что «в России формально сложилась своя собственная модель федеративного устройства: Россия – конституционная, асимметричная федерация, основанная на территориальном и национально-территориальном принципах, признающая исключительный суверенитет Федерации. При этом, если формальные характеристики федерации совпадают с реальными внутригосударственными отношениями, как считает С.А. Степанова, то «провозглашенная кооперативность с реальным распределением полномочий и, самое главное, не совпадает принцип федеративного государственного устройства с реально сложившимися чрезмерно централизованными механизмами взаимодействия центра и регионов. На основании чего А.А. Степанова к числу основных проблем российского федеративного государства, относит следующие: подмена федеративных принципов управления унитарными, отсутствие оптимального межуровневого разграничения компетенции и конституционных механизмов переплете-

ния общегосударственных и территориальных интересов и приходят к выводу, что все это не может не оказывать негативного влияния на эффективность работы государственного механизма и требуют скорейшего разрешения [2, с. 23].

Нельзя не согласиться с выводом О. Ю. Ельчиной, что именно «уникальность территориальных форм устройства и системы управления ими в России есть отражение сложного длительного исторического развития, полиэтничности ее населения, самобытности национальной государственности. Любые изменения территориального устройства государства должны носить эволюционный, стадийный, взвешенный характер, приспособление их под известные «образцы» вряд ли будет эффективным. Непродуманное объединение или разъединение регионов по какому-либо признаку может породить деструктивные и дестабилизирующие тенденции и привести к потере управляемости территориями» [11, с. 765].

Вышесказанного позволяет заключить, что дальнейшее совершенствование государственно-территориального устройства Российской Федерации должно быть обусловлено не только рядом факторов (национального, территориального, экономического, географического и мн. др.), но и меть безупречную правовую составляющую, способствующую укрепить правовые связи федеративных отношений как между Российской Федерацией и ее субъектами, так и собственно между субъектами Федерации.

Современное государство всегда испытывает влияние двух тенденций - централизации и децентрализации, что, по мнению профессора С.А. Авакьяна, выражается в двух моментах: «а) предполагает ли модель государственной организации в соответствующей стране децентрализованное осуществление функций как часть общегосударственного управления; б) доверяет ли центр территориальным единицам и поэтому отпускает на их уровень какие-то дела, или же не доверяет, а поэтому все централизует» [12, с. 9].

Нельзя не согласиться с мнением И.Н. Ившиной полагающей, что «децентрализация не всегда приводит к появлению федеративного государства; ее результатом может быть, например, лишь расширение полномочий органов местного самоуправления без формирования субъектов Федерации и соответствующих органов государственной власти, т.е. без учреждения федеративной государственности» [13, с. 33].

В качестве перспективы совершенствования структуры Федерации И.А. Конюхова предлагает придать всем субъектам РФ статус республик [14, с. 44]. Идея не нова, но, очевидно, не может быть реализована, пока существуют автономные округа в составе областей и города федерального значения. Это осознает и автор, предлагая поэтапное решение проблемы.

Теория и практика строительства федеративного государства подтверждают, что федеративное государство, основанное на национальном и территориальном принципе организации, стабильным может быть только в условиях конституционного

равноправия всех субъектов. Подписание суверенными республиками Федеративного договора в 1992 году свидетельствует и о реализации национального суверенитета народов России, воплощающегося в установлении их государственности в качестве субъектов Российской Федерации [15, с. 527].

М.С. Саликов в статье «О преимуществах и возможностях создания территориальной Федерации» указывает на то, что Россия только становится федеративным государством в подлинном смысле слова. «Нынешняя модель государственного устройства России тупиковая, поэтому необходимо решиться на радикальную реформу: создать демократичную, стабильную, симметричную, территориально организованную федерацию» [16, с. 208].

Нельзя не согласиться с выводом О. Ю. Ельчиной, что именно «уникальность территориальных форм устройства и системы управления ими в России есть отражение сложного длительного исторического развития, полиэтничности ее населения, самобытности национальной государственности. Любые изменения территориального устройства государства должны носить эволюционный, стадийный, взвешенный характер, приспособление их под известные «образцы» вряд ли будет эффективным. Непродуманное объединение или разъединение регионов по какому-либо признаку может породить деструктивные и дестабилизирующие тенденции и привести к потере управляемости территориями» [17, с. 765].

Сама по себе реформа ради самой реформы, как верно отмечает Черкасов К.В., механическое присоединение субъектов Федерации друг к другу не имеет смысла. Результатом укрупнения субъектов Федерации должно стать повышение эффективности системы территориального управления, политической и социально-экономической действенности, самодостаточности субъектной структуры Российской Федерации и, как следствие, роста качества жизни и благосостояния граждан России [18, с. 20]. В то же время наблюдается отсутствие государственной стратегии укрупнения субъектов России, обоснованной модели оптимального состава субъектов Федерации [19, с. 89-104].

Достаточно обоснованную позицию высказывает Ю.В. Ким, считающий, что «поиск совершенного государственно – территориального устройства закономерно подводит к тому, что оптимальная форма, рационализирующая механизм государства, представляет некий «срединный», промежуточный вариант, который должен гармонично сочетать федеративные и унитарные принципы построения государственности. Наиболее предпочтительной формой государственного устройства России в будущем представляется унитарное государство, опирающееся на широкую законодательную автономию регионов. Именно к такой модели исторически тяготеет Россия; она наилучшим образом соответствует сущности и традициям отечественной государственности. Кроме того, рассматриваемая модель: а) не конфликтует с фундаментальным принципом государства – суверенитетом и б) в равной мере оберегает государство

как от крайностей федерализма, так и гипертрофированного централизма» [20, с. 14].

Разумное решение проблемы федеративного устройства России может быть обеспечено плавным переходом от национально-территориального деления к административно-территориальному, то есть такому, когда не этносы создают данное территориальное образование, а сограждане. В традициях России – сохранение многообразия в самоуправлении народов и территорий, бережный учет и согласование интересов наций, обеспечение их демократического сожителства в рамках Федерации.

Таким образом, проблема поиска модели формы государственно-территориального устройства Российской Федерации назрела и пришло время для разработки концепции дальнейшей модернизации государственно-территориального устройства с учетом различного рода факторов, могущих сыграть предопределяющую роль (политико-правовые, экономические, финансовые, национальные, религиозные и др.). Полагаем также, что с учетом вышеуказанных факторов и особенностей отечественного государственного строительства будет учитываться как дореволюционный опыт Российской империи, так и опыт Советской России в совершенствовании и становлении оптимальной модели формы государственно-территориального устройства современной России [21, с. 1669].

Литература:

1. Юсубов Э.С. Присоединение Крыма и дискурс о российском федерализме // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3.
2. Степанова А.А. Еще раз о федеративном устройстве России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 7.
3. Авдеев Д.А. Проблемы и перспективы федерализма в России // Конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации: современное состояние и перспективы: материалы межрегиональной научно-практической конференции, г. Тюмень, 18 сентября 2015 г. / под ред. канд. юрид. наук, доцента Д.А. Авдеева. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2016.
4. Безруков А.В. Совершенствование и разграничение процедур принятия и образования в составе Российской Федерации нового субъекта // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 8.
5. Кряжков В.А. Крымский прецедент: конституционно-правовое осмысление // Сравнительно- конституционное обозрение. 2014. № 5. (102) С. 88.
6. Ильина О.Ю. Федеративное пространство России и положение в нем субъекта Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3.
7. Добрынин Н.М. Новый федерализм. Модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск, 2003.
8. Шайхеев Т.И. Российский федерализм: особенности конституционной модели и проблемы ее практической реализации // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6.
9. Неверов А.Я. Федеральные округа как перспектива нового федеративного устройства Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 7.
10. Путин В.В. Какую Россию мы строим // Российская газета. 2000. 11 июля.
11. Ельчанова О.Ю. Стратегии территориального устройства России в контексте центр-региональных отношений: историческая ретроспектива и современное прочтение // Право и политика. 2014. № 6 (174). DOI: 10.7256/1811-9018.2014.6.12001
12. Авакьян С.А. Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2012. №3.
13. Ившина И. Н. Федерализация как способ изменения формы государства // История государства и права. 2014. № 19.
14. Конюхова И.А. Структура Российской Федерации: современное состояние и перспективы совершенствования // Государство и право. 2007. № 2.
15. Гумашвили Л.Э. Характерные черты модели российского федерализма в положениях Конституций Российской Федерации и Чеченской Республики. 2011. № 4.
16. Саликов М.С. О преимуществах и возможностях создания территориальной Федерации // Политические исследования. 1998. № 3.
17. Ельчанова О.Ю. Стратегии территориального устройства России в контексте центр-региональных отношений: историческая ретроспектива и современное прочтение // Право и политика. 2014. № 6 (174). DOI: 10.7256/1811-9018.2014.6.12001
18. Черкасов К.В. Федеральные округа в Российской Федерации: состояние и тенденции развития // Законодательство и экономика. 2009. № 1.
19. Добрынин Н.М. Неизбежность системной реконструкции российского федерализма // Федерализм. 2006. № 2.
20. Ким Ю.В. Федеративная государственность: сущность, генезис, проблемы развития (теоретико-методологические основы) // Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Тюмень, 2009.
21. Авдеев Д.А., Федорев М.Н. Конституционно-правовой поиск модели формы государственно-территориального устройства Российской Федерации // Право и политика. 2014. № 11.