Е.М. БУХВАЛЬД

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ И НОВЫЙ ЭТАП РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Одобрённые на всенародном голосовании изменения и дополнения к Конституции Российской Федерации 1993 г. следует рассматривать как значительное продвижение на пути развития правовых основ российской государственности, включая и широкий круг вопросов, касающихся российской модели федерализма и ее реализации в практике государственного и муниципального управления. Указанные изменения едва ли можно расценивать как один из этапов федеративной реформы, тем более, что конечные цели этой реформы и ранее не были четко заявлены, да и теперь остаются весьма неопределёнными. Тем не менее, как показано в статье, некоторые из этих изменений могут оказать заметное воздействие на природу и механизм функционирования российской федеративной государственности, в частности на деятельность органов государственного и муниципального управления. В статье проводится мысль, что конституционные изменения и дополнения 2020 г. способны существенно укрепить демократическую и социальную природу государства. Вместе с тем утверждается, что этим изменениям нельзя придавать статус конечности. Очевидно, что федеративная реформа в стране, как бы ее не расценивали, не исчерпала своего потенциала, что в обозримой перспективе может дать толчок дальнейшему развитию правовых основ российского федерализма, в т.ч. и в поле его конституционного регулирования.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, федеративные отношения, государственное и муниципальное управление, социальная природа государства.

JEL: H560, R58

Осуществленные в 2020 г. по инициативе президента РФ В.В. Путина изменения и дополнения в Конституцию Российской Федерации¹ уже нашли широкое отражение и анализ в научной литературе. Практически единодушно отмечаются актуальность и значимость данных консти-

¹ Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

туционных новаций, их реальный вклад в укрепление российской государственности и ее демократической природы, в совершенствование систем государственного и муниципального управления, в усиление социальной природы государства и пр. Вместе с тем подчеркивается, что некоторые изменения и дополнения еще *нуждаются в дальнейшей законодательной конкретизации*, а также в последовательной интеграции во все процессы обновления, характеризующие сегодня наши государственные структуры, органы местного самоуправления и институты гражданского общества. Есть разночтения среди экспертов и относительно того, можно ли считать внесенные изменения и дополнения конституционной реформой в полном смысле слова или нет. По нашему мнению, этот вопрос не имеет существенного значения. Дело не в соотношении этих изменений и дополнений с понятием реформы, а в том, какое влияние они окажут на развитие российской государственности, ее правовых, экономических и социальных основ.

Как мы полагаем, в дальнейшем научном осмыслении нуждается и вопрос о взаимосвязи конституционных новаций 2020 г. с развитием федеративной природы российского государства, с логическим продолжением ранее начатой федеративной реформы. Пока эта взаимосвязь достаточно противоречива. Федеративная реформа, стартовая точка которой относится экспертами, как правило, к началу 2000-х гг., сама по себе в конституционных изменениях не результативровалась, если не считать поправок, связанных с сокращением числа перечисляемых в Конституции субъектов Российской Федерации. С другой стороны, конституционные новации 2020 г. не позиционировались как один из этапов федеративной реформы, хотя связанное с этими новациями обновление федерализма как ключевого института российской государственности было вполне очевидным. Тем не менее полагаем, что принятые изменения и дополнения к Конституции Российской Федерации заставят нас вернуться к осмыслению сути и дальнейших перспектив федеративной реформы как одной из предпосылок обеспечения социально-политической стабильности и экономического роста в стране.

Конституционные преобразования и их эволюция

В современном мире конституции как документы высшей юридической силы традиционно относятся к числу «долгоиграющих» нормативно-правовых актов. Это связано с тем, что именно конституции закрепляют основы государственного устройства, государственный суверенитет, основные права и свободы личности, взаимодействие государства и институтов гражданского общества, включая общественное самоуправление. В этой связи внесение изменений в конституцию того или иного государства — это не просто достаточно редкое событие, а *крупный политический акт общенационального значения*, как правило, затрагивающий интересы большинства населения страны, представителей бизнеса, религиозных и общественных организаций. В этом смысле процедурной стороне конституцион-

ных изменений придается не меньше значение, нежели содержательной. Хотя такие процедуры в отдельных странах во многом различны, в целом они характеризуются стремлением обеспечить максимальную объективность (аргументированность) принимаемых изменений, их соответствие ключевым принципам и интересам государства и общества, а также их непротиворечивость по отношению к основам действующего законодательства, если заранее не ставится цель его последующей корректировки.

Как показывает зарубежный опыт конституционного процесса, в т.ч. в государствах с федеративным устройством, спецификой этого процесса неизменно выступают поиск и поддержание баланса между трендом устойчивости конституционных начал и необходимостью периодически актуализировать эти начала сообразно требованиям конкретного этапа развития. Это предопределяет то, что конституционные реформы часто бывают растянутыми во времени, и каждый из их этапов ориентируется на решение определенного круга задач. Эти задачи вытекают прежде всего из необходимости совершенствования государственного и муниципального управления, а в условиях государства федеративного типа — уточнения разграничения полномочий и совершенствования взаимодействия федерации и ее субъектов, в т.ч. и в финансово-бюджетной сфере.

Исторический опыт демонстрирует различные варианты конституционного процесса в условиях федеративной государственности. Так, Конституция США была принята 17 сентября 1787 г. на специальном конвенте в Филадельфии. В последующем эта Конституция была ратифицирована 13-ю штатами, существовавшими в стране в тот период времени. И на данный момент эта Конституция остается основой правовой системы США как закон, обладающий высшей юридической силой. Особенностью конституционного процесса в этой стране выступает неизменность основного конституционного текста, актуализация которого при необходимости производится путем принятия особых поправок (точнее — дополнений) к Конституции страны. Именно таким образом в США обеспечивается указанный выше баланс устойчивости и актуализации конституционных основ государства и общества.

На протяжении всей истории США Конституция страны была дополнена 27 поправками, которые после вступления в силу считаются неотъемлемой частью этой Конституции.

Процесс конституционных изменений, зафиксированный в ст. 5 Конституции США, состоит из двух этапов: принятие поправки и ее ратификация на уровне штатов. На первом этапе обе палаты парламента США — палата представителей и сенат — утверждают совместную резолюцию о внесении той или иной поправки. За резолюцию должны проголосовать не менее чем 2/3 членов палат, присутствовавших на заседании. На втором этапе за поправку должны проголосовать органы представительной власти 2/3 штатов США [1]. В такой ситуации процесс конституционных изменений оказывается весьма растянутым во времени — на окончательное одобрение некоторых поправок к Конституции США ушло несколько лет. Кроме того, Конституция страны адапти-

руется к меняющимся условиям через систему ее толкований судьями Верховного суда США — органа национального конституционного контроля [2]. Сравнительный анализ основных принципов и процедур конституционного процесса в США и современной России уже достаточно подробно представлен в научной литературе [3; 4].

Исходными точками конституционализма в Германии считаются 1871 г. (Прусская, или имперская конституция), а также 1919 г. (так называемая Веймарская конституция) [5]. В послевоенный период в стране действует конституционный документ 1949 г. Этот документ изначально получил название «Основной закон», а не «Конституция», что было обусловлено тем, что он рассматривался только как временный документ для западной зоны страны, регулирующий основы ее государственного строя до момента полного воссоединения Германии [6; 7]. С октября 1990 г. (после присоединения ГДР к ФРГ) Основной закон стал Конституцией всей объединенной Германии.

Порядок изменения Основного закона Германии следует расценить как достаточно жесткий. Согласно ст. 79, Основной закон может быть изменен только законом, который изменяет или дополняет текст Основного закона. Такой закон нуждается в согласии 2/3 членов Бундестага и 2/3 голосов Бундесрата. Одним из основополагающих положений Основного закона Германии (ч. 3 ст. 79) является установление федеративного устройства государства и недопустимость его изменения. Второй раздел документа «Федерация и земли» специально регулирует отношения между федерацией и ее субъектами (землями). Несмотря на процедурные сложности, последовательной работой по совершенствованию Конституции (Основного закона) был отмечен практически весь период после объединения Германии в единое государство в начале 1990-х гг. [8; 9].

Как полагают эксперты, текущий этап конституционной реформы в Германии начался с принятием 28 августа 2006 г. Закона «О внесении изменений в Основной закон...» ФРГ. Изменения главным образом затронули два блока вопросов. Один из них касался развития федеративной системы Германии, основанной на принципах «кооперативного» федерализма [10; 11]. Трендом реформ стало сокращение полномочий, которые в нашей терминологии обозначаются как «полномочия по предметам совместного ведения» федерации и ее субъектов, а также расширение возможностей прямого участия немецких земель в делах Европейского союза [12; 13].

Кроме того, объектом постоянных реформ в Германии выступают финансовые взаимодействия федерального государства, земель и общин. Этот блок вопросов часто трактуется как финансовая Конституция ФРГ. Заметим, что в Российской Федерации данный круг вопросов финансово-бюджетных взаимодействий вообще не относится к предметам конституционного регулирования и в Конституции страны не представлен.

Развитие конституционной практики в России

Хотя идея российского конституционализма чуть более 100 лет², определенная логика просматривается в том, как осуществлялись конституционные новации. При этом характерно, что эти новации *традиционно осуществлялись* не путем внесения в конституционные тексты существенных изменений и дополнений, а путем принятия новых конституций как таковых [14; 15].

За последние примерно 100 лет Россия (в т.ч. в составе Советского Союза) приняла 5 конституций, все из которых так или иначе касались устройства Союза ССР и России (Российской Федерации) как государственности федеративного типа. В 1918 г. была принята **первая Конституция РСФСР**. Этот документ отражал свойственные тому времени положения относительно государственного обустройства, которые исключали возможность возврата к дореволюционному укладу; закреплялись идеи диктатуры пролетариата и классовой природы государства. Одновременно Конституция 1918 г. ставила перед страной определенные цели на перспективу, например, в отношении намерения сформировать федеративное устройство государства.

Соответственно, принятый в 1924 г. документ уже являлся **Конституцией СССР**. Отличительной чертой этого Основного закона было то, что особое внимание в нем уделялось именно конституциональному закреплению образования Советского Союза как федеративного союза равноправных республик, имеющих право на выход из состава данного Союза. Кроме того, Конституция 1924 г. в основном закрепила структуру органов власти союзного государства, а также правовую основу взаимодействия СССР и его республик.

Свои существенные отличия имела и сталинская **Конституция СССР 1936 г.** (конституция «победившего социализма»). В ней, хотя и строго формально, были провозглашены права и свободы человека; закреплялся факт того, что руководящей силой в обществе и государстве является коммунистическая партия. Была введена отдельная глава, посвященная единству СССР, а также усовершенствована система органов государственной власти. Конституция 1936 г. сформировала основной облик СССР как государства федеративного типа (а РСФСР — как федерации в федерации), который с чисто формальными изменениями просуществовал до полного распада СССР. Также в этом документе была закреплена новая избирательная система, в которой были сняты ранее существовавшие классовые ограничения. Новая Конституция СССР с этого этапа стала посто-

² Среди историков и правоведов нет единого мнения об исходной точке российского конституционализма. В некоторых случаях таковой считается принятие в апреле 1906 г. документа («квазиконституции») под названием «Основные государственные законы Российской империи», отразившего основные идеи царских манифестов от 6 августа и 17 октября 1905 г. В ряде случаев таким истоком признаются проекты конституций Российской империи, разработанные М. Сперанским (1809 г.), М. Лорис-Меликовым (заключительный этап правления Александра II) и пр. См. более подробно [16; 17].

янно дублироваться аналогичными по сути конституциями РСФСР и других союзных республик.

Конституция СССР 1936 г. действовала более 40 лет, хотя ее формализм и нарастающее отставание от реалий государственной и общественной жизни становились все более очевидными. Уже достаточно хорошо известно, что конституционная реформа в СССР готовилась в начале 1960-х гг. на заключительном этапе пребывания у власти Н.С. Хрущева. Необходимость новой Конституции мотивировалась прежде всего переходом к «развернутому строительству коммунизма». Это еще раз подтверждало ранее доминировавший у нас тренд осуществления конституционных изменений не под практические нужды государственного строительства и управления, включая федеративные отношения, а под крупные общественно-политические сдвиги. Предположительно, Н.С. Хрущев через новации этой конституции намеревался несколько изменить баланс власти в стране, ограничив роль партийных органов идеологическими функциями, а народнохозяйственное управление в преимущественной мере сосредоточить в руках советов (по терминологии того проекта Конституции — «народные советы») [18].

В соответствии с названной установкой 25 апреля 1962 г. Верховный Совет СССР образовал Комиссию по разработке новой Конституции СССР. Председателем комиссии стал сам Н.С. Хрущев. В августе 1964 г. Комиссия представила проект новой Конституции страны. Однако в октябре 1964 г. Н.С. Хрущев был отстранен от власти. Но Комиссия продолжила работу, а в декабре 1964 г. ее возглавил Л.И. Брежнев. Он не одобрил ранее разработанный конституционный проект, и в итоге на доработку его текста потребовалось еще почти 13 лет. В июне 1977 г. был опубликован проект брежневской Конституции, а 7 октября 1977 г. он был официально одобрен Верховным советом СССР.

Конституция СССР 1977 г. в основном была нацелена на то, чтобы легитимизировать наступление в стране этапа развитого социализма, и не привнесла в базовые конституционные основы советской государственности, включая ее федеративные начала, какие-либо принципиальные изменения. В документ была введена идейно-политическая преамбула. СССР определялся в документе как федеративное общенародное государство, а руководящая роль КПСС в государстве получила еще более четкое определение.

Как отмечали эксперты, **Конституция Российской Федерации 1993 г.** (принятая на референдуме 12 декабря 1993 г.) во многом была построена на антитезах конституциям советского периода [19]. Например, эта Конституция утверждала не государственный, а конституционный строй как объект регулирования; ориентировалась не на приоритет государственных интересов, а на приоритет прав и свобод человека; наконец, Конституция утверждала реальную федерацию вместо формального федерализма советского типа [20]. Однако следует учитывать, что Конституция Российской Федерации 1993 г. принималась в сложных социально-политических и экономических условиях, что предопределило

лило наличие в ней определенных регулятивных «ниш». Не случайно фактически уже вскоре после ее принятия сформировались предложения по внесению изменений и дополнений в данный документ.

Процедурно этот вопрос был вполне урегулирован. Порядок внесения изменений в Конституцию Российской Федерации предусмотрен гл. 9 данного документа и Федеральным законом от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации». Однако все предложения по внесению изменений и дополнений в Конституцию 1993 г. до последнего времени отвергались. Но не причине их недостаточной содержательности или неактуальности, а из-за опасения того, что реанимация идеи конституционной реформы может стать дополнительным дестабилизирующим фактором в отношении социально-политической ситуации в стране. Соответственно, к исходу второго десятилетия XXI в. при всех сложностях, в т.ч. экономического характера, в Российской Федерации вполне сложились условия, чтобы необходимые уточнения к Конституции были практически осуществлены.

Чтобы правильно оценить смысл и значение конституционных поправок 2020 г., необходимо прежде всего определить некоторые отличия Конституции 1993 г. от ранее принимавшихся советских и российских конституций.

Во-первых, это был конституционный документ, который получил одобрение на основе всенародного референдума, имеющего, как известно, наивысшую законодательную, правоустанавливающую силу.

Во-вторых, Конституция Российской Федерации 1993 г. представляла собой документ, исключающий (в отличие от наших прежних документов подобного рода) какие-либо признаки политической или идеологической монополии.

В-третьих, Конституция 1993 г. устанавливала, хотя и не в полном объеме, те признаки государственного устройства, которые отделяют реальную федерацию от формалитетов федерализма советской эпохи. Последнее очень важно, поскольку именно по данному направлению экспертами констатировалось как наличие наиболее значительного продвижения, так и сохранение круга вопросов, не получивших в Конституции 1993 г. достаточного конституционно-правового регулирования.

Во многом это связано с тем, что для конституционной традиции России в целом характерен вариант «краткого конституционно-го текста», детализируемого федеральными конституционными и иными федеральными законами [21]. Этот вариант содержит в себе как отдельные преимущества, так и некоторые недостатки.

Преимущества состоят в том, что внесение текущих поправок в правовые и институциональные основы государственного и муниципального управления не требует каждый раз корректировки конституционных текстов, что традиционно значительно более сложно в процедурном плане, нежели внесение изменений и дополнений в законы и иные нормативно-правовые акты. *Недостатки* краткого варианта конституционных текстов

проявляются в том, что многие их положения длительное время не получают достаточной законодательной детализации, что создает трудности для функционирования органов публичной власти, для реализации законных прав и интересов граждан. Примерами могут служить отсутствие в Конституции Российской Федерации перечня собственных полномочий субъектов Федерации, а также долговременно сохранявшаяся неопределенность положения Конституции 1993 г. о так называемых сложноустроенных субъектах Федерации и пр. [22].

Наличие таких регулятивных ниш дает основания для крайних и, по сути, ничем не оправданных трактовок российского федерализма типа того, что «сегодня Россия осталась федерацией только формально; реальный политический процесс в стране развивается принципиально «нефедеративным» [23]. Все это, как было отмечено выше, привело к генерированию многих предложений по уточнению данного круга положений Конституции Российской Федерации, начиная от внесения изменений и дополнений в сам конституционный текст и заканчивая принятием особых документов типа «Федеративного кодекса РФ» [24].

Новации в Конституции Российской Федерации и идеи федеративной реформы

Даже общий анализ текста конституционных изменений и дополнений 2020 г. свидетельствует о том, что *их предмет значительно шире* круга вопросов, отраженных в названии соответствующего федерального конституционного закона³. Эти изменения и дополнения условно можно разделить на три группы.

Первая группа включает в себя поправки, посвященные закреплению важнейших принципов, формирующих основы общества и государства, их ключевые ценностные ориентиры. Так, безусловное цементирующее значение для основ Российской Федерации имеет п. 1 ст. 68 новой редакции Конституции, устанавливающий, что государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык как язык государствообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов Российской Федерации.

Вторая группа посвящена вопросам социальной защиты населения страны, регулированию социально-трудовых отношений, установлению дополнительных гарантий гражданам, а также в целом закреплению основных направлений и задач социальной, экономической и культурной политики государства.

Третья группа включает в себя поправки, касающиеся вопросов организации и функционирования публичной власти, в т.ч. применительно к специфике государства федеративного типа.

³ Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

Из этих изменений и дополнений с учетом отечественного и зарубежного опыта конституционных реформ мы хотели бы проанализировать те положения, которые в наибольшей степени касаются федеративных основ российской государственности и функционирования экономико-правового механизма федеративных отношений. В числе данных положений – введение в Конституцию Российской Федерации понятия публичной власти; некоторые новые акценты в распределении полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами и, наконец, дополнение ключевых (конституционных) элементов в структуре российской федеративной государственности такой новацией, как федеральные территории.

Прежде всего здесь следует указать на то, что в отличие от редакции 1993 г. обновленный вариант Конституции Российской Федерации оперирует понятием публичной власти. Это понятие в принципе широко распространено в правовой и экономической литературе, но в наших конституционных текстах оно ранее не использовалось. Введение этого понятия в текст Конституции Российской Федерации, по нашему мнению, *не имеет особого повседневного практического смысла*. Но важность этой новации можно усмотреть в стремлении конституционно закрепить единство и неразрывность властной вертикали, а также равную солидарную ответственность институтов государства и местного самоуправления за решение вопросов хозяйственного и социального развития в стране.

В обновленном варианте Конституции Российской Федерации обращение к этому новому для нашего конституционного права понятию происходит неоднократно. В частности, к исключительным полномочиям Российской Федерации теперь отнесена такая задача, как «организация публичной власти» (п. «г» ст. 71). При определении полномочий президента Российской Федерации дается указание на такую функцию, как обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти (ч. 2 ст. 80). Новая редакция Конституции допускает особенности осуществления публичной власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации (ч. 3 ст. 131). Понятие публичной власти также используется как интегрирующее в рамках вертикали управления в условиях государства федеративного типа. Так, в ч. 3 ст. 132 теперь указывается, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории [25].

В обновленном варианте Конституции это взаимодействие как бы подкрепляется рядом новых постановок в распределении полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. В частности, изменения и дополнения к Конституции содержат ряд важных положений, касающихся формирования социальной политики в России

как государстве федеративного типа. Согласно новой редакции Конституции (п. «е» ст. 71), к ведению Российской Федерации отнесено установление единых правовых основ функционирования систем здравоохранения, воспитания и образования, в т.ч. непрерывного образования. К числу полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов отнесены такие позиции, как обеспечение доступной и качественной медицинской помощи, создание условий для здорового образа жизни, формирование ответственного отношения граждан к своему здоровью, социальная защита, включая социальное обеспечение. Органы местного самоуправления в соответствии с новыми конституционными положениями обеспечивают в пределах своей компетенции доступность медицинской помощи населению (п. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации). Эти положения важны, хотя они и не обозначают собой некие радикальные сдвиги в распределении полномочий всех уровней публичной власти в социальной сфере.

Упомянутое выше понятие публичной власти вводится и при узаконении такой конституционной новации в контексте федеративной структуры государства, как так называемые федеральные территории. Эта новация отражена в ч. 1 ст. 67 новой редакции Конституции Российской Федерации, согласно которой на территории страны в соответствии с федеральным законом могут быть созданы федеральные территории. Указанным законом также будет определяться организация публичной власти на федеральных территориях.

По нашему мнению, на данный момент институт федеральных территорий является *одной из наиболее сложных* и, возможно, даже *спорных конституционных новаций 2020 г.* Сама по себе эта институция не представляется совершенно новой. В практике многих федеративных государств статус особой федеральной территории, не входящей в число прочих субъектов федерации, часто придается столичным городам (в США, Австралии, Нигерии). Аналогичным статусом также иногда наделяются малонаселенные регионы той или иной страны, не обладающие потенциалом для создания на их территории полноценной сети муниципальных образований и/или полноценного субъекта федерации и по каким-то причинам (например, в силу географической отдаленности) не имеющие возможности быть включенными в состав других субъектов. Такие территории, как правило, характеризуются формированием специфических для данной страны органов публичной (представительной и исполнительной) власти и, главное, преобладающим подчинением федеральному центру. Так, в США федеральным округом Колумбия (куда входит и столица США г. Вашингтон) управляет муниципальный совет из 13 чел. во главе с мэром. Однако Конгресс США *обладает верховной властью над округом* и может отменять нормативно-правовые акты, принятые советом округа. Это дает основания сделать вывод, что жители округа имеют меньше прав на местное самоуправление, нежели жители прочих штатов США. У округа есть не имеющий права голоса депутат

в палате представителей Конгресса США, но нет своих представителей в сенате. До ратификации 23-й поправки к Конституции США в 1961 г. жители округа не имели права голоса на выборах президента США.

Следует признать, что и в пределах социально-экономического пространства Российской Федерации, действительно, наличествуют территории, сложно адаптируемые под общепринятые структуры государственного и муниципального управления, например, Арктическая зона России. Однако какова конкретно роль института федеральных территорий и какое место они займут в структуре российской федеративной государственности? Конституционный текст не вменяет будущему закону о федеральных территориях задачу дать ответ на эти непростые вопросы. Не видит подобных перспектив и такой документ, как Стратегия пространственного развития Российской Федерации до 2025 г.⁴

В принципе, попытки провести некоторую регулировку институтов публичной власти в ситуации особенностей пространственного развития предпринимались в Российской Федерации и ранее. Примером может служить целый ряд положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 29.12.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В законе изначально определялась особая категория поселений с низкой плотностью населения, а также особые условия формирования и функционирования муниципальных образований на территориях с низкой плотностью населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях страны.

Неким аналогом федеральных территорий в Российской Федерации в настоящее время могут служить также так называемые закрытые административно-территориальные образования (далее — ЗАТО). По данным на 2019 г., в России существовало тридцать восемь ЗАТО. Формально все они являются обычными муниципальными образованиями и входят в состав соответствующих субъектов Федерации, но при этом обладают многими атрибутами автономности, включая источники прямого федерального финансирования. Косвенными признаками федеральных территорий обладает и такая институция мезоуровня государственного управления и стратегического планирования, как федеральные округа, которые в настоящее время конкурируют в этой функции с такой новацией, как макрорегионы. Однако ни федеральные округа, ни макрорегионы не отражены в Конституции Российской Федерации как один из элементов федеративной системы России.

Где здесь рациональное место федеральных территорий? Будут ли они находиться в пределах одного или нескольких субъектов Федерации, полностью или частично утрачивая при этом прямое власт-

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития до 2025 года».

но-управленческое взаимодействие с этими регионами? Будут ли федеральные территории вообще выведены за пределы территорий субъектов Федерации? Если федеральные территории действительно будут выведены за пределы территорий действующих субъектов Федерации, то, по сути, *будет сформирован новый тип субъектов Федерации*, или ее административно-территориальных составляющих, а само федеративное устройство страны утратит целостность (единообразие) по всей ее территории.

Некоторые ответы на эти вопросы дает первый эксперимент с созданием федеральной территории (далее – ФТ) «Сириус» (Краснодарский край) на основе целевого федерального закона⁵. Говорить об исчерпывающем анализе опыта деятельности ФТ «Сириус» и применения ее правовой базы пока преждевременно. Какие-либо аргументы, объясняющие, что эффективное функционирование данного территориального социально-экономического комплекса возможно только на базе ФТ, а не на основе повсеместно действующих в стране субрегиональных структур управления, нам найти не удалось. Кроме того, из конституционного текста можно сделать вывод, что предполагается принятие федерального закона, регулирующего институт ФТ в целом, а не каждое такое образование в отдельности.

Анализ федерального закона, регулирующего функционирование ФТ «Сириус», позволяет выделить несколько принципиальных моментов, которые, видимо, затем составят и основу общего законодательства по данному институту пространственной организации. Так, данный закон (п. 1 ст. 2) определяет ФТ как имеющее общегосударственное стратегическое значение публично-правовое образование, в котором, в частности, устанавливаются особенности организации публичной власти и осуществления экономической и иной деятельности.

Предполагается, что ФТ «Сириус» будет иметь свой устав, свой совет и даже свой бюджет, хотя источники его формирования не вполне ясны (то ли только источники местного бюджета, то ли некие дополнительные трансферты и налоговые отчисления). В ФТ «Сириус» создается система органов публичной власти, которым будут переданы полномочия субъекта Федерации, в т.ч. по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов. Анализ этих регулятивных положений по ФТ «Сириус» показывает, что в данном случае можно ожидать заметного ограничения властных полномочий субъектов Федерации в пределах федеральных территорий.

Еще больше вопросов вызывает то, как в пределах ФТ будет реализовываться право населения на местное самоуправление, которое также составляет один из важнейших институтов демократического государства федеративного типа. Надо сказать, что в последние годы был замечен тренд к отказу от принципа универсализма в организации

⁵ Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус».

и деятельности институтов местного самоуправления в стране и поддержанию равного права всех граждан страны на участие в таком самоуправлении, на получение его услуг и поддержки и пр. Формально в ст. 10.1 Федерального закона № 131 записано, что местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. Однако из этой формулы не следует, что такое осуществление повсеместно должно быть единообразным, в т.ч. касаясь вопросов местного значения, реализуемых органами местного самоуправления в каждом из типов муниципальных образований.

В настоящее время так и получается на деле. Уже сейчас гл. 11 ФЗ № 131 содержит 10 статей, касающихся особенностей организации местного самоуправления в пределах различных особых территорий и публично-правовых образований. В большинстве случаев эта особость сводится к передаче части полномочий органов местного самоуправления неким иным структурам как государственного, так и негосударственного характера. Теперь сюда должны добавиться и аналогичные по сути особенности организации местного самоуправления в пределах федеральных территорий. Нарушение принципа единого муниципального пространства страны, которого так долго добивались, здесь налицо.

Как мы полагаем, исходя из конституционных гарантий местного самоуправления (которые адресуются населению также, как и многие гарантии социального характера), всякого рода односторонние ущемления полномочий местного самоуправления сверху, чем бы такие действия не мотивировались, недопустимы. В соответствии со ст. 133 Конституции, местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется, частности, «запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами»⁶.

Вполне возможно, что в том или ином случае население может быть готово пойти на сокращение полномочий своего муниципалитета в расчете на некоторые иные выгоды и преимущества. Но эта готовность должна быть подтверждена результатами местного референдума. Процедуры принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. и поправок к ней в 2020 г. подтвердили мощный позитивный эффект прямого участия населения в принятии важнейших документов государственного и общественного характера. Мы полагаем, что этот эффект может быть продуктивно востребован на всех уровнях публичной власти, в т.ч. при решении ключевых вопросов хозяйственного и социального развития российских регионов и муниципалитетов.

⁶ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.).

Заключение

Совершенствование федеративной формы государственного устройства на основе взвешенных конституционных преобразований выступает важным условием развития демократических основ государства, устойчивости социально-экономического развития, поддержания гражданского мира и согласия. Основными принципами этих изменений должны быть экономическая и социальная аргументированность осуществляемых преобразований, их нацеленность на общественную консолидацию на основе широкого экспертного и общественного обсуждения. Основной смысл ряда рассмотренных выше конституционных новаций 2020 г. мы видим не в том, что они сразу радикально отразятся на практике государственного и муниципального управления, а в том, что существенно активизируют институциональный вектор стратегического предвидения и планирования в обществе и государстве. В первую очередь это касается развития институтов российского федерализма и местного самоуправления. Также, как и заявленные национальные цели развития, эти институты должны развиваться прежде всего в интересах населения, в направлении всестороннего обеспечения прав и интересов российских граждан. На базе конституционных новаций должны быть сформированы долгосрочные концепции логического продолжения федеративной и муниципальной реформы, а также существенно обновленный вариант Стратегии пространственного развития Российской Федерации.

Список литературы

1. Бурцев М.М. Особенности внесения изменений в конституции США и РФ // Плехановский барометр. 2018. № 4. С. 9–11.
2. Калашников В.С., Сорокун П.В. Сравнительная характеристика конституции США и Российской Федерации // Эпоха науки. 2018. № 14. С. 75–79.
3. Деменева А.О. Конституция РФ и Конституция США: сравнительно-правовой анализ // Эволюция российского права: материалы XVI Международной научной конференции молодых ученых и студентов. Екатеринбург: Уральский государственный юридический университет, 2018. С. 25–26.
4. Саликов М.С. Сравнительный федерализм США и России. Екатеринбург: Уральская государственная юридическая академия, 1998. 636 с.
5. Weichlein S. Regionalism, Federalism and Nationalism in the German Empire // Region and State in Nineteenth-Century Europe. Palgrave Macmillan, London, 2012. P. 93–110.
6. Дулич Л.М. Особенности конституционного развития Германии // Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. 2018. № 4 (41). С. 15–18.
7. Choudhry S. German Federalism in Transition // Reformbaustelle Bundesstaat. Springer VS, Wiesbaden, 2020. P. 229–246.
8. Саломатин А.Ю., Корякина А.С. Трансформация федеративных отношений в США и Германии в условиях постмодернизационных отношений // Наука. Общество. Государство. 2017. Т. 5. № 2 (18). С. 32–38.

9. Корякина А.С., Ризин Н.Д. Германский федерализм: опыт реформирования // Наука. Общество. Государство. 2020. Т. 8. № 1 (29). С. 73–79.
10. Примова Э.Н. К вопросу об особенностях немецкого кооперативного федерализма // Вопросы политологии. 2020. Т. 10. № 8 (60). С. 2427–2435.
11. Jeffery C. German Federalism from Cooperation to Competition // German Federalism. New Perspectives in German Studies. Palgrave Macmillan, London, 2002. P. 172–188.
12. Геймбук Н.Г. Вопросы конституционной реформ в Федеративной Республике Германия // Вестник Томского государственного университета. Право. 2018. № 27. С. 23–29.
13. Döring T., Voigt S. Reforming Federalism German Style // Intereconomics. 2006. No. 41. P. 201–208.
14. Ромашов Р.А. Юридическая техника изменения конституции в постсоветской истории Российского государства // История государства и права. 2020. № 5. С. 74–80.
15. Ромашов Р.А., Панченко В.Ю. Разработка, принятие и изменение конституций в советской и постсоветской истории российского государства: технико-юридические аспекты // Евразийский юридический журнал. 2020. № 1 (140). С. 94–103.
16. Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы федерализма. М.: Юрист, 2006. 422 с.
17. Институты конституционного права / под ред. А.Е. Постникова и Л.В. Андриченко). М.: Юриспруденция, 2011. 496 с.
18. Бутаков Я. Что было написано в «хрущевской» Конституции СССР 1964 года, которую не успели принять. URL: <https://russian7.ru/post/chto-bylo-napisano-v-khrushhyovskoy-kons/>
19. Долгополов К.А. К вопросу о внесении изменений в Конституцию Российской Федерации // Научный электронный журнал «Меридиан». 2020. № 8 (42). С. 216–218.
20. Абушева В.Э., Антонова Н.Л. Сравнительная характеристика внесенных изменений в Конституцию Российской Федерации: основные вопросы и поправки // Modern Science. 2020. № 5-2. С. 260–264.
21. Эрделевский А.М. О качестве законопроекта об изменениях в Конституции РФ // Хозяйство и право. 2020. № 3 (518). С. 57–60.
22. Зенин С.С. Система публичной власти в Российской Федерации: новые подходы к правовому регулированию в условиях конституционной реформы // Lex Russica. 2020. № 12 (169). С. 42–53.
23. Бусыгина И.М., Филиппов М.Г. О пользе неудачи: опыт России для исследований сравнительного федерализма // Вестник Пермского университета. Политология. 2020. Т. 14. № 3. С. 6–19.
24. Борисевич М.М. Проблемы законотворчества в федеративном государстве // Юридический форум. М.: МАМИ, 2016. С. 6–14.
25. Бухвальд Е.М. Новые горизонты преобразований в местном самоуправлении России // Самоуправление. 2020. № 5 (122). С. 13–16.

References

1. Buriev M.M. Osobennosti vneseniia izmenenii v konstitutsii SShA i RF [Features of Amending the Constitutions of the United States and the Russian Federation], *Plekhanovskii barometr* [Plekhanov Barometer], 2018, No. 4, pp. 9–11. (In Russ.).

2. Kalashnikov V.S., Sorokun P.V. Sravnitel'naia kharakteristika konstitutsii SShA i Rossiiskoi Federatsii [Comparative Characteristics of the Constitution of the United States and the Russian Federation], *Epokha nauki* [Era of Science], 2018, No. 4. pp. 75–79. (In Russ.).
3. Demeneva A.O. Konstitutsiia RF i Konstitutsiia SShA: sravnitel'no-pravovoi analiz [The Constitution of the Russian Federation and the Constitution of the United States: Comparative Legal Analysis], *Evoliutsiia rossiiskogo prava: materialy XVI Mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii molodykh uchennykh i studentov* [Evolution of Russian Law: Proceedings of the XVI International Scientific Conference of Young Scientists and Students]. Ekaterinburg: Ural'skii gosudarstvennyi yuridicheskii universitet, 2018, pp. 25–26. (In Russ.).
4. Salikov M.S. Sravnitel'nyi federalizm SShA i Rossii [Comparative Federalism of the USA and Russia]. Ekaterinburg: Ural'skaia gosudarstvennaia iuridicheskaya akademiia, 1998, 636 p. (In Russ.).
5. Weichlein S. Regionalism, Federalism and Nationalism in the German Empire. *Region and State in Nineteenth-Century Europe*. Palgrave Macmillan, London, 2012, pp. 93–110.
6. Dulich L.M. Osobennosti konstitutsionnogo razvitiia Germanii [Features of Constitutional Development in Germany], *Vestnik Sankt-Peterburgskoi iuridicheskoi akademii* [Vestnik of Saint Petersburg Juridical Academy], 2018, No. 4 (41), pp. 15–18. (In Russ.).
7. Choudhry S. German Federalism in Transition. *Reformbaustelle Bundesstaat*. Springer VS, Wiesbaden, 2020, pp. 229–246.
8. Salomatin A.Iu., Koriakina A.S. Transformatsiia federativnykh otnoshenii v SShA i Germanii v usloviakh postmodernizatsionnykh otnoshenii [The Transformation of Federal Relations in the United States and Germany in Terms of Postmodernizations Relations], *Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo* [The Science. Society. The State], 2017, Vol. 5, No. 2 (18), pp. 32–38. (In Russ.).
9. Koriakina A.S., Rizin N.D. Germanskii federalizm: opyt reformirovaniia [German Federalism: the Experience of Reform], *Nauka. Obshchestvo. Gosudarstvo* [The Science. Society. The State], 2020, Vol. 8, No. 1 (29), pp. 73–79. (In Russ.).
10. Primova E.N. K voprosu ob osobennostiakh nemetskogo kooperativnogo federalizma [To the Question of the Peculiarities of German Cooperative Federalism], *Voprosy politologii* [Questions of Political Science], 2020, Vol. 10, No. 8 (60), pp. 2427–2435. (In Russ.).
11. Jeffery C. German Federalism from Cooperation to Competition. *German Federalism. New Perspectives in German Studies*, Palgrave Macmillan, London, 2002, pp. 172–188.
12. Geimbukh N.G. Voprosy konstitutsionnoi reform v Federativnoi Respublike Germaniia [The Issues of Constitutional Reform in the Federal Republic of Germany], *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo* [Tomsk State University Journal of Law], 2018, No. 27, pp. 23–29. (In Russ.).
13. Döring T., Voigt S. Reforming Federalism German Style. *Intereconomics*, 2006, No. 41, pp. 201–208.
14. Romashov R.A. Iuridicheskaya tekhnika izmeneniia konstitutsii v postsovet-skoi istorii Rossiiskogo gosudarstva [The Legal Technique of the Amendment of the Constitution in the Post-Soviet History of the Russian State], *Istoriia gosudarstva i prava* [History of State and Law], 2020, No. 5, pp. 74–80. (In Russ.).
15. Romashov R.A., Panchenko V.Iu. Razrabotka, priniatie i izmenenie konstitutsii v sovetskoi i postsovet-skoi istorii rossiiskogo gosudarstva: tekhniko-iuridicheskie aspekty [Development, Adoption and Amendment of Constitutions in the Soviet and

Post-Soviet History of the Russian State: Technical and Legal Aspects], *Evrasiiskii iuridicheskii zhurnal* [Eurasian Law Journal], 2020, No. 1 (140), pp. 94–103. (In Russ.).

16. Gligich-Zolotareva M.V. Pravovye osnovy federalizma [Legal foundations of federalism]. Moscow, Iurist', 2006, 422 p. (In Russ.).

17. Instituty konstitutsionnogo prava [Institutions of Constitutional Law]. Ed. A.E. Postnikova i L.V. Andrichenko. Moscow, Iurisprudentsiia, 2011, 496 p.

18. Butakov Ia. Chto bylo napisano v «khrushchevskoi» Konstitutsii SSSR 1964 goda, kotoruiu ne uspeli priniat' [What was Written in the “Khrushchev” Constitution of the USSR in 1964, which did not have Time to be Adopted]. (In Russ.). Available at: <https://russian7.ru/post/chto-bylo-napisano-v-khrushchyovskoy-kons/>

19. Dolgoplov K.A. K voprosu o vnesenii izmenenii v Konstitutsiiu Rossiiskoi Federatsii [On the Issue of Amendments to the Constitution of the Russian Federation], *Nauchnyi elektronnyi zhurnal «Meridian»* [Scientific Electronic Journal “Meridian”], 2020, No. 8 (42), pp. 216–218. (In Russ.). Available at: <http://meridian-journal.ru/site/article?id=3487>

20. Abusheva V.E., Antonova N.L. Sravnitel'naia kharakteristika vnesennykh izmenenii v Konstitutsiiu Rossiiskoi Federatsii: osnovnye voprosy i popravki [Comparative Characteristics of the Changes Made to the Constitution of the Russian Federation: Main Issues and Amendments], *Modern Science*, 2020, No. 5-2, pp. 260–264. (In Russ.).

21. Erdelevskii A.M. O kachestve zakonoproekta ob izmeneniiakh v Konstitutsii RF [On the Quality of the Draft Law on Amendments to the Constitution of the Russian Federation], *Khoziaistvo i pravo* [Business and Law], 2020, No. 3 (518), pp. 57–60. (In Russ.).

22. Zenin S.S. Sistema publichnoi vlasti v Rossiiskoi Federatsii: novye podkhody k pravovomu regulirovaniu v usloviakh konstitutsionnoi reform [The Public Power System in the Russian Federation: New Approaches to Legal Regulation under the Constitutional Reform], *Lex Russica*, 2020, No. 12 (169), pp. 42–53. (In Russ.).

23. Busygina I.M., Filippov M.G. O pol'ze neudachi: opyt Rossii dlia issledovaniia sravnitel'nogo federalizma [About the Benefits of Failure: Russian Experience for the Comparative Federalism Research], *Vestnik Permskogo universiteta. Politologiya* [Bulletin of Perm University. Political Science], 2020, Vol. 14, No. 3, pp. 6–19. (In Russ.).

24. Borisevich M.M. Problemy zakonotvorchestva v federativnom gosudarstve [Problems of Lawmaking in a Federal State], *Iuridicheskii forum* [Legal Forum], Moscow, MAMI, 2016, pp. 6–14. (In Russ.).

25. Bukhval'd E.M. Novye gorizonty preobrazovaniia v mestnom samoupravlenii Rossii [Local Government in Russia: Reform Results and Prospects], *Samoupravlenie* [Local Government], 2020, No. 5 (122), pp. 13–16. (In Russ.).

CONSTITUTIONAL CHANGES AND A NEW STAGE OF RUSSIAN FEDERALISM DEVELOPMENT

The amendments and additions to the Constitution of the Russian Federation of 1993, approved by popular vote, should be considered as the significant advance in the development of the legal foundations of the Russian state, including a wide range of issues, related to the Russian model of federalism and its implementation in the practice of state and municipal administration. These changes can hardly be regarded as one of the stages of the federal reform, especially since the final goals of this reform were not clearly stated earlier and even now remain very uncertain. Nevertheless, as it's shown in the article, some of these changes

can have a significant impact on the nature and mechanism of functioning of the Russian federal state, in particular, on the activities of state and municipal government bodies. The article suggests that constitutional changes and additions in 2020 can significantly strengthen the democratic and social nature of the state. At the same time, it's argued that these changes should not be given the status of "finiteness". It is obvious that the federal reform in the country, no matter how it is regarded, has not exhausted its potential, which in the foreseeable future may give an impetus to the further development of the legal foundations of Russian federalism, including the sphere of its constitutional regulation.

Keywords: Constitution of the Russian Federation; federal relations, state and municipal administration; social nature of the state.

JEL: H560, R58

Дата поступления — 27.01.2021 г.

БУХВАЛЬД Евгений Моисеевич

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник — руководитель Центра федеративных отношений и регионального развития;

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Института экономики РАН / Нахимовский проспект, д. 32, г. Москва, 117218.

e-mail: buchvald@mail.ru

BUKHVALD Evgeny M.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Researcher — Head of the Center for Federal Relations and Regional Development;

Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.

e-mail: buchvald@mail.ru

Для цитирования:

Бухвальд Е. М. Конституционные изменения и новый этап развития российского федерализма // Федерализм. 2021. Т. 26. № 1 (101). С. 44–61. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2021-1-44-61>