

Максим ФЕДОРЦ

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРИНЦИПОВ ГОСУДАРСТВЕННО–ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Основу государственно-территориального устройства формируют отношения между центральной властью и региональными органами управления. На сегодняшний день государственно-территориальное устройство России характеризуется сложным переплетением национального и территориального факторов. Несмотря на конституционное положение о равноправии субъектов Федерации, есть все основания говорить о преимуществах республик в составе Российской Федерации. В статье обосновывается тезис о необходимости формирования симметричной федерации с оптимальной государственно-территориальной структурой. Однако создание симметричной федерации требует формирования определенных предпосылок и времени, а потому упрощенные решения здесь недопустимы.*

**Ключевые слова:** принципы государственного деления, субъект Российской Федерации, федерализм, федерация, форма государственного устройства

В основу государственно-территориального устройства любого государства положены принципы, которые определяют отношения между центральной властью и региональными (местными) органами. Именно принципы государственного устройства, как правило, содержащиеся в конституции, позволяют охарактеризовать особенности и выявить существенные черты избранной модели территориальной организации публичной власти. Так, Конституция Российской Федерации 1993 г. закрепила принципы государственно-территори-

ального устройства, которые выступают как интеграционные начала российского федерализма. К их числу относятся:

- государственная целостность;
- единство системы государственной власти;
- разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- самоопределение народов;
- равноправие субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти.

Определяя принципы построения Российской Федерации, профессор Н.М. Добрынин говорит об их комплексности, о сочетании национального, национально-территориального и территориального принципов образования субъектного состава Российской Федерации<sup>1</sup>.

В науке встречаются различные подходы к определению системы принципов федерализма, наблюдается многообразие толкований конституционных норм, закрепляющих их содержание<sup>2</sup>. Но в любом случае принципы территориального устройства определяют модель и природу федерализма, характер разделения государственной власти между федерацией и ее субъектами<sup>3</sup>, обуславливают закономерности развития федерализма<sup>4</sup>.

Характеризуя принципы российского федерализма, необходимо, на наш взгляд, отметить такие их черты, как:

- аксиологический характер;
- целевую ориентацию;
- системность;
- многоуровневый характер реализации;
- концентрированность;
- внутреннюю иерархичность;
- конституционную гарантированность.

Основой совершенствования и дальнейшей институционализации принципов федерализма должен стать принцип равноправия субъектов Российской Федерации, ставший одним из узловых принципов в процессе разработки еще проекта Конституции в начале 90-х гг.<sup>5</sup>.

Конституция подчеркивает равноправие субъектов Российской Федерации между собой во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. В Постановлении Конституционного

<sup>1</sup> См.: Добрынин Н.М. Конституционное (государственное) право Российской Федерации: Учеб. пособие. Современная версия новейшей истории государства. 3-е изд., перераб. и доп. Новосибирск: Наука, 2013. С. 147.

<sup>2</sup> См.: Уханкин В.В. О системе принципов современного российского федерализма // Труды Академии управления МВД России. 2009. № 1 (9). С. 13.

<sup>3</sup> См.: Лукьяновская О.В. Конституционные принципы федеративного устройства Российского государства: Автореф. дис. канд. юрид. наук. Волгоград: Волгоградская академия МВД России, 2005. С. 13.

<sup>4</sup> См.: Лихолетова С.В. Федеративное устройство России: взаимодействие органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов: Автореф. дис. канд. юрид. наук. Челябинск: Челябинский государственный университет, 2004. С. 12.

<sup>5</sup> См.: Дугко И.Г. Проблемы изменения конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 8. С. 39.

Суда РФ от 15 июля 1996 г. № 16-П по делу о проверке конституционности п. 1 ст. 1 и п. 4 ст. 3 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 г. «О дорожных фондах в Российской Федерации» разъясняется, что равноправие субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти выражается в *единообразии конституционного подхода к распределению предметов ведения и полномочий* между Российской Федерацией и ее субъектами и диктует установление федеральным законодателем единых правил взаимоотношений федеральных органов государственной власти со всеми субъектами Федерации<sup>6</sup>.

Принцип равноправия предполагает равные условия функционирования субъектов Федерации. А значит, закрепляя его, Конституция России устанавливает юридическую возможность приобретать и реализовывать права, которые закреплены как на конституционном уровне, так и на уровне текущего законодательства.

Вместе с тем, несмотря на провозглашение равноправия субъектов Федерации, непредвзятый анализ конституционных положений позволяет говорить о некоторых преимуществах республик в составе Российской Федерации. Это выражается в возможности республик именоваться государствами (ч. 2 ст. 5 Конституции РФ), принимать собственную Конституцию (ч. 1 ст. 66) и устанавливать государственный язык (ч. 2 ст. 68). Подобных привилегий остальные субъекты Российской Федерации лишены.

Если же в ст. 65 Конституции РФ наименования субъектов Федерации перечисляются в алфавитном порядке, то в основу перечня видов субъектов положен принцип политико-правовой целесообразности и открывают его республики.

В юридической литературе неоднократно говорилось о выравнивании конституционно-правового статуса субъектов Федерации путем придания всем субъектам одинакового статуса — республики или же одинакового названия, например — губернии<sup>7</sup>. Так, по мнению И.А. Конюховой, «если все субъекты РФ станут именоваться республиками независимо от того, национальный или территориальный принцип положен в основу их образования, и соответственно все они приобретут один и тот же статус, то в этом случае связка «нация — республика» уже не будет рассматриваться как формула развития особой государственности только бывших автономий»<sup>8</sup>. Однако данная идея, вероятно, не может быть реализована, пока существуют автономные округа в составе областей и города федерального значения.

На наш взгляд, следует стремиться к созданию *симметричной федерации с оптимальной государственно-территориальной структурой*. Однако создание симметричной федерации требует формирования определенных предпосылок и времени. На сегодняшний день

<sup>6</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 29. Ст. 3543.

<sup>7</sup> См.: Керимов А.Д. Форма государственного устройства Российской Федерации // Гражданин и право. 2001. № 12 (18). С. 17.

<sup>8</sup> Конюхова И.А. Структура Российской Федерации: современное состояние и перспективы совершенствования // Государство и право. 2007. № 2. С. 44.

территориально-государственное устройство России характеризуется сложным переплетением национального и территориального факторов, а потому – упрощенные решения здесь недопустимы. Полагаем, более рациональным является сохранение на ближайшую перспективу по меньшей мере трех видов субъектов:

- республика;
- область (как вариант губерния);
- города федерального значения.

По верному замечанию А.А. Степановой, совершенствование государственного управления, особенно в сфере федеративных отношений, требует учета национального фактора. Причем под национальным фактором здесь должна пониматься не столько государственность отдельных народов так называемых «титульных» наций, сколько национальный характер образования этих субъектов Федерации, т.е. их историческое своеобразие. При этом следует учитывать, что среди проживающих в республиках нет явного преобладания в количественном отношении какой-либо одной этнической общности. Соответственно, национальное название не может означать государственности исключительно тех народов, которые дали имя тому или иному субъекту Федерации<sup>9</sup>.

Нельзя не согласиться с мнением Н.М. Добрынина, считающего, что необходимы новые подходы в государственном устройстве России, отказ при формировании регионов нового типа от национальной составляющей как основного и преобладающего над другими критериями и введение экономического критерия в качестве универсального, с обязательным присутствием в данных субъектах всех возможностей для сохранения и расцвета культуры любой нации<sup>10</sup>.

Российская Федерация была и продолжает оставаться духовной, материальной и государственно-правовой основой развития ее народов. Подобная особенность вполне допускает наличие субъектов Федерации, построенных как по территориальному, так и по национальному признаку<sup>11</sup>. А значит, федеративное государство, основанное на национальном и территориальном принципе организации, может быть стабильным только в условиях конституционного равноправия всех субъектов.

Важнейшей составляющей федеративного устройства является разграничение компетенции между различными уровнями власти и управления. Принципы, лежащие в основе этого разграничения, должны обеспечивать, с одной стороны, *субсидиарность* этого разграничения, с другой – *единство социально-экономического пространства*. Как показывает анализ федерального и регионально-

<sup>9</sup> См.: Степанова А.А. Национальный принцип и федеративное устройство России // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 8. С. 6–7.

<sup>10</sup> См.: Добрынин Н.М. Новый федерализм: концептуальная модель государственного устройства Российской Федерации. Тюмень: издательство Тюменского государственного университета, 2004. С. 149.

<sup>11</sup> См.: Эбзеев Б.С. Развитие конституционных принципов федерализма в России: теория и государственно-правовая практика; Конституция Российской Федерации; К 15-летию принятия Основного закона. Текст. Комментарии. М.: Статут, 2009. С. 199.

го законодательства, очевиден приоритет принципа единства государственной власти в сравнении с принципом субсидиарности при осуществлении исключительной компетенции Российской Федерации. По предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов принципы единства государственной власти и субсидиарности действуют сбалансировано. Это объясняется возможностью совместного осуществления законодательства Федерацией и ее субъектами, регионального законодательного регулирования в рамках общих предписаний федерального законодательства с детализацией его субъектами РФ и привлечением органов исполнительной власти субъектов РФ к исполнению федеральных законов как своих собственных. Здесь воплощается в практику, с одной стороны, принцип единства государственной власти, а с другой – принцип субсидиарности с его взаимодополняемостью, взаимопомощью и приближенностью к населению<sup>12</sup>.

Остаточная компетенция субъектов Российской Федерации, не разрушая конституционный принцип единства государственной власти, создает конституционно-правовую основу для реализации принципа субсидиарности во взаимоотношениях между федеральными и региональными органами государственной власти. Отсутствие конкретизированного перечня вопросов собственного ведения субъектов РФ делает зависимым, в известной степени, реализацию принципа субсидиарности от характера политико-правовых и экономических отношений между Федерацией и ее субъектами.

В российской политической практике встречаются случаи смешения принципа субсидиарности и принципа делегирования. В частности, в выступлении Председателя Верховного Совета Республики Татарстан Ф.Х. Мухаметшина на Международной научно-практической конференции «Федерализм: глобальные и российские измерения» было указано на необходимость формирования федерации по принципу субсидиарности, т.е. снизу вверх на основе делегирования<sup>13</sup>. Представляется, что при таком понимании принципа субсидиарности необоснованно сужаются границы его применения. В данном случае смешиваются способ формирования федерации и принцип определения объема власти. Федерация на основе субсидиарности может формироваться как снизу вверх на основе делегирования, так и сверху вниз путем децентрализации. Кроме того, принцип субсидиарности не является спецификой федеративных государств. Он находится в основе распределения власти и в унитарных государствах между центром и территориями местного самоуправления.

<sup>12</sup> См.: *Баньковский А.Е.* Принципы единства и субсидиарности в организации государственной власти Российской Федерации: конституционно-правовое исследование. Автореф. дис. канд. юр. наук. Тюмень: Тюменский государственный университет, 2013. С. 16.

<sup>13</sup> См.: *Мухаметшин Ф.Х.* Российский федерализм: проблемы формирования федеративных отношений нового типа (Выст. на Междунар. науч.-практ. конф. «Федерализм: глобальные и российские измерения», г. Казань, 6 сентября 1993 года) // *Суверенный Татарстан / сост.: Ф.Х. Мухаметшин, Р.Т. Измайлов. М.: ИНСАН, 1997. С. 76–93.*

К числу основополагающих положений федерализма можно отнести и принцип *гармоничного баланса самостоятельности и подчинения во взаимоотношениях между федеральными органами власти и органами власти субъектов федерации*. Данный принцип будет способствовать поддержанию баланса между централизацией и децентрализацией в территориальной организации публичной власти, гармоничному выстраиванию федеративных отношений между Российской Федерацией и ее субъектами, а также субъектами Российской Федерации между собой.

Если проводить параллель между моделью российской формы правления и моделью государственно-территориального устройства, содержащихся в Конституции Российской Федерации, то следует согласиться с тем, что обе эти модели являются переходными и будут «коррелироваться в зависимости от политической конъюнктуры, при этом те или иные изменения возможны без существенных корректировок конституционного текста»<sup>14</sup>. Об этом свидетельствует наметившаяся тенденция централизации в государственном управлении, которая находит свое отражение не только в организации органов государственной власти по вертикали, но и по горизонтали, отражаясь на отношениях между Российской Федерацией и ее субъектами.

\* \* \*

Принципы российского федерализма призваны оказывать унифицирующее воздействие на содержание федеративных отношений. Эффективность их реализации находится в прямой зависимости от обеспечения общемировых ценностей демократии, равноправия, верховенства права, уважения прав человека. Федерализм должен не только основываться на началах централизации в целях мобилизации внутренних ресурсов для решения задач, стоящих перед государственной властью, но и создавать условия развития территориальных, национальных, религиозных, культурных и иных сообществ в рамках единого правового пространства.

По нашему мнению, дальнейшая модернизация государственно-территориального устройства России должна исходить из необходимости совершенствования федеративных начал организации публичной власти в сочетании с принципами централизации и равноправия конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации. При этом важнейшими факторами являются учет многонационального состава населения, исторического развития государства, сложившихся взаимоотношений между федеральными и региональными органами власти, уровня правосознания граждан.

---

<sup>14</sup> Авдеев Д.А. Особенности российской модели формы правления // Государство и право. 2010. № 12. С. 21.