
Трибуна
МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

О МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2015 г. Максим Николаевич Федорец¹

Аннотация: в данной статье автор рассматривает некоторые особенности федеративного устройства России. 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 Федерации.

Анализ существующих точек зрения относительно правовой природы и сущности государственного устройства Российской Федерации позволяет прийти к неоднозначным выводам – от совершенствования современной федеративной модели территориального устройства до возвращения к унитарному государству с автономными образованиями.

Особенности государственного устройства России и уровень развития федеративных отношений позволяют говорить о необходимости дальнейшей реформы как территориального устройства, так и отношений между центром и регионами. Обосновывается вывод о необходимости проведения комплексной правовой реформы, направленной на совершенствование конституционно-правового статуса субъектов Федерации, создания условий для нормального функционирования и модернизации государственно-территориального устройства России.

Annotation: in this article, the author examines some of the features of the federal structure of Russia. 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.

Analysis of existing points of view on the legal nature and essence of the state system of the Russian Federation allows you to come to mixed conclusions on the improvement of the modern federal model territorial system to return to a unitary state with autonomous entities.

Features of Russia's state structure and the level of development of federal relations suggest the need for further reform as a territorial system, and relations between the center and the regions. 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.

Ключевые слова: федерация, унитарное государство, форма государственного устройства, субъект Российской Федерации, государственное деление, административное деление, федерализм.

Key words: federation, a unitary state, form of government, the subject of the Russian Federation, the state division, administrative division, federalism.

Россия в силу объективно сложившихся факторов и обстоятельств обладает отличительными признаками, которые не могут не сказаться как на организации и функционировании публичной власти, так и на государственно-территориальном управлении. В силу этого управление государством приобретает некоторые особенности и специфические черты. Достаточно большие размеры территории Российской Федерации, количество ее субъектов, многонациональный состав и неравномерность численности населения, проживающего в субъектах Федерации, требуют выверенного подхода в организации государственно-территориального устройства с учетом проводимых реформ, направленных на совершенствование государственного управления. От оптимальной организации государственно-территориального устройства, включая административно-территориальное деление государства, зависит успешность организации органов государственной власти Федерации и ее субъектов.

В юридической науке высказываются различного рода мнения относительно совершенствования государственно-территориального устройства Российской Федерации. Одни ученые считают, что необходимо совершенствовать “федеральную раздробленность” России и двигаться в направлении укрупнения субъектов Федерации. При этом нужно скорректировать с учетом современных реалий конституционно-правовой статус субъектов Федерации и завершить процесс постоянного разграничения полномочий и предметов ведения на сбалансированной основе конституционных положений при условии сохранения централизованной модели федеративного устройства России². Другие полагают, что только возврат к исторически исконной унитарной форме государственного устройства с элементами автономий может успешно решить все существующие проблемы территориальной организации публичной власти. Например,

¹ Аспирант кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета (E-mail:memphis72@mail.ru).

² См.: Добрынин Н.М. Новый федерализм. Модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск, 2003. С. 16–18; Черепанов В.А. Теория российского федерализма. Учеб. пос. М., 2005. С. 225–316; Бабурин С.Н. Территория государства: правовые и геополитические проблемы. М., 1997. С. 451–475.

идею реорганизации российской модели федеративных отношений видят в переходе к единому для всей страны принципу административно-территориального районирования (образование губерний, которые будут являться административными единицами унитарного государства)³. Высказываются и иные мнения. В частности, Ф.М. Раянов считает, что нам «нужно больше думать о том, какое государство мы хотим формировать (демократическое или автократическое), а не о том, федеративным оно будет или унитарным. Необходимо сформировать демократическое государство, подконтрольное народной воле, институтам гражданского общества, и тогда проблема федеративного государства перестанет быть актуальной»⁴.

Сложившееся к настоящему времени государственно-территориальное устройство Российской Федерации прошло сложный путь своего становления и развития – от унитарного сложного государства к федеративному. Административно-территориальные единицы, составлявшие Россию в те или иные периоды своего развития, имели различный правовой статус, предопределявший проводимой внешней политикой, а также внутренними реформами, связанными с организацией государственной власти на местах.

За всю историю своего развития территориальное устройство России неоднократно подвергалось трансформации. Так, Петр I образовал восемь губерний, количество которых в дальнейшем возросло до 50. Увеличение количества губерний было связано с новым принципом их образования, в основу которого был положен критерий – число проживающих мужчин (от 300–400 тыс.). Несколько губерний могли образовывать наместничество, возглавляемое генерал-губернатором (например, Туркестанское, губернии и области Кавказа). В свою очередь, губерния подразделялась на провинции или непосредственно на уезды с населением 30–40 тыс. человек. Уезды состояли из волостей. Вне поля зрения остались экономический фактор и учет национальной специфики тех или иных районов⁵.

Российская Империя расширялась за счет вхождения, присоединения, приобретения иноземных территорий, а также распространения юридического влияния. С учетом новых и существующих административно-территориальных единиц, имевших, как правило, различный правовой статус, Россия представляла собой сложное унитарное государство. Разнотатность и обилие территорий, образующих Российскую Империю, стали предметом внимания различных политических деятелей, которые предлагали свое видение совершенствования государственно-территориального деления России.

Однако, несмотря на многообразие мнений и взглядов по данному поводу, можно говорить о двух основных направлениях развития территориального деления России – совершенствование существующей модели унитарного государства или построение федерации. Так, в частности, П.И. Пестель являлся сторонником сильной централизованной власти, а потому отрицал идею федерализации России. Другой известный декабрист Н.М. Муравьев, наоборот, поддерживал идею федеративного территориального устройства Российского государства. По мысли Н.М. Муравьева, Россия должна была представлять собой не федерацию самостоятельных наций, а страну, разделенную на естественные хозяйственные комплексы⁶.

После революционного свержения в октябре 1917 г. монархического строя образуется Советская Российская Республика, которая в соответствии с Декларацией прав трудящегося и эксплуатируемого народа учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация советских национальных республик.

Начинается этап федерализации молодого Советского государства, в ходе которой провозглашается независимость Финляндии, Польши, Литвы, Латвии, Эстонии и Тувы. Украина и Белоруссия получили полную государственную самостоятельность. Туркестан и закавказские республики, также объявленные независимыми, вступили в договорные отношения с Российской Федерацией.

Идет процесс создания автономий как по национальному, так и по географическому признаку (образованы Башкирская, Татарская, Дагестанская и другие АССР, а также ряд автономных областей (Чувашская, Карельская, Марийская и др.)). В 1923 г. в составе РСФСР находилось 11 автономных республик, 14 автономных областей и 63 губернии и области.

Справедливо замечание И.Н. Ившиной, что «федерализация унитарного государства, административно-территориальные образования в составе которого обладают одинаковым юридическим статусом, отличается от федерализации государства регионального, имеющего в своем составе ряд автономных территориальных единиц»⁷.

Закрепив федеративные начала Конституцией РСФСР от 10 июля 1918 г., продолжается образование новых субъектов Федерации. Так, помимо автономной республики стали появляться трудовые коммуны (Трудовая коммуна немцев Поволжья, Карельская трудовая коммуна) и автономная область (Чувашская, Калмыцкая, Марийская и др.). Высшей формой автономии считалась автономная республика, так как имела собственный государственно-чиновничий аппарат и собственную конституцию. В отличие от автономной республики, автономные трудовые коммуны и автономные области подобными признаками не обладали.

После вхождения РСФСР в состав СССР процесс модернизации и совершенствования федеративного устройства продолжается: упраздняются автономные трудовые коммуны (например, трудовые коммуны немцев Поволжья и Карельская преобразованы в автономные республики). В конце 20-х годов происходит образование национальных округов (Коми-Пермяцкий, Корякский, Чукотский, Таймырский, Эвенкийский, Ненецкий и др.). Следует отметить, что национальные округа были особенностью только РСФСР, подобных административно-территориальных единиц не было в других союзных республиках.

Особенностью формирования субъектов Федерации стал национальный принцип их образования. Совершенно справедливо замечает В.Е. Чиркин, что национальный принцип формирования территориальной структуры государства выступает одной из причин многочисленных межнациональных политических конфликтов, порождает сепаратизм по мере развития отсталых этносов⁸. Национальная государственность порождает дискриминацию других национальностей,

³ См.: Филиппов В.Р. Реформирование российской государственности: политизация этничности или деэтнизация этничности // Казанский федералист. 2002. № 1. С. 59.

⁴ Раянов Ф.М. Развитие современных представлений о сущности федеративного государства // Росс. юрид. журнал. 1999. № 1. С. 118.

⁵ См.: Шульженко Ю.Л. Очерк российского конституционализма монархического периода. М., 2008. С. 26, 27.

⁶ См.: там же. С. 61–63.

⁷ Ившина И.Н. Федерализация как способ изменения формы государства // История государства и права. 2014. № 19. С. 34.

⁸ См.: Чиркин В.Е. Российский федерализм и международный опыт // Журнал рос. права. 1997. № 4. С. 76.

поскольку в руководящие органы назначаются или избираются преимущественно лица титульной национальности⁹.

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 нации¹⁰. Национальный способ образования федерации опасен ее дальнейшим распадом (как это имело место с Чехословакией, Югославией и СССР).

По верному замечанию А.А. Степановой, при совершенствовании государственного управления, особенно в сфере федеративных отношений, есть необходимость в учете национального фактора. Причем под национальным фактором здесь должна пониматься не 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 не преобладает в количественном отношении какая-нибудь одна этническая общность и, соответственно, национальное название не может означать государственности исключительно тех народов, которые дали имя тому или иному субъекту Федерации¹¹.

Р.Г. Абдулатипов писал, что при совершенствовании государственно-территориального устройства любые изменения должны исходить из того, что они будут способствовать стабилизации федеративных и национальных отношений, обеспечивать эффективную управляемость государством федеративных и национальных процессов по всей вертикали власти, гарантировать права и свободы человека независимо от национальной принадлежности¹².

Вышесказанное позволяет заключить, что дальнейшее совершенствование государственно-территориального устройства Российской Федерации должно быть обусловлено не только рядом факторов (национального, территориального, экономического, географического и др.), но иметь 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, с точки зрения С.А. Авакяна, 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”¹³.

⁹ См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учеб. для вузов. М., 2001. С. 300.

¹⁰ См.: Добрынин Н.М. Новый федерализм: концептуальная модель государственного устройства Российской Федерации. Тюмень, 2004. С. 149.

¹¹ См.: Степанова А.А. Национальный принцип и федеративное устройство России // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 8. С. 6, 7.

¹² См.: Абдулатипов Р.Г. Этнополитология. СПб., 2004. С. 217.

¹³ Авакян С.А. Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 3. 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”¹⁴.

В качестве перспективы совершенствования структуры Федерации И.А. Конюхова предлагает придать всем субъектам Федерации статус республик¹⁵. 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 принципах организации, стабильным может быть только в условиях конституционного равноправия всех субъектов. Подписание суверенными республиками Федеративного договора в 1992 г. свидетельствует и о реализации национального суверенитета народов России, воплощающегося в установлении их государственности в качестве субъектов Федерации¹⁶.

М.С. Саликов 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”¹⁷.

По мнению О.Ю. Ельчановой, 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»¹⁸.

Сама по себе реформа ради самой реформы, как верно отмечает К.В. Черкасов, механическое присоединение субъектов Федерации друг к другу не имеют смысла. Результатом укрупнения субъектов Федерации должно стать повышение эффективности системы территориального управления, политической и социально-экономической действенности, самодостаточности субъектной структуры Федерации и, как следствие, рост качества жизни и благосостояния граждан

¹⁴ Ившина И.Н. Указ. соч. С. 33.

¹⁵ См.: Конюхова И.А. Структура Российской Федерации: современное состояние и перспективы совершенствования // Гос. и право. 2007. № 2. С. 44.

¹⁶ См.: Гумашвили Л.Э. Характерные черты модели российского федерализма в положениях Конституций Российской Федерации и Чеченской Республики // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 4. С. 52.

¹⁷ Саликов М.С. О преимуществах и возможностях создания территориальной Федерации // Политические исследования. 1998. № 3. С. 208.

¹⁸ Ельчанова О.Ю. Стратегии территориального устройства России в контексте центр-региональных отношений: историческая ретроспектива и современное прочтение // Право и политика. 2014. № 6 (174). С. 765.

России¹⁹. Н.М. Добрынин обосновывает, что в то же время наблюдается отсутствие государственной стратегии укрупнения субъектов России, обоснованной модели оптимального состава субъектов Федерации²⁰.

Представляет интерес позиция Ю.В. Кима, в соответствии с которой «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»²¹.

По нашему мнению, дальнейшая модернизация государственно-территориального устройства России будет основываться на федеративных началах организации пуб-

личной власти в сочетании принципами централизации и равноправия конституционно-правового статуса субъектов Федерации.

Совершенствование государственно-территориального устройства России будет зависеть от планомерного перехода к административно-территориальному делению, основанному на особенностях национальных культур и опыта совместного проживания различных народностей. Считаем, для того чтобы определиться с той или иной моделью государственно-территориального устройства, необходимо учитывать ряд факторов, к числу которых следует относить и национальный состав населения, историческое развитие организации публичной власти, сложившиеся взаимоотношения центральной и региональной (местной) власти, особенности государственного правления. Немаловажную роль играют особенности географического положения территории страны, ее размеры, уровень правосознания и политико-правовой культуры общества²².

Таким образом, в настоящее время имеются все основания для разработки и проведения комплексной реформы, направленной на совершенствование существующей модели формы государственно-территориального устройства современной России с целью ее оптимизации. Данная реформа должна основываться на концепции, учитывающей различного рода политико-правовые, экономические, финансовые, национальные, религиозные и иные факторы, а также как дореволюционный, так и советский опыт территориального государственного строительства.

¹⁹ См.: Черкасов К.В. Федеральные округа в Российской Федерации: состояние и тенденции развития // Законодательство и экономика. 2009. № 1. С. 20.

²⁰ См.: Добрынин Н.М. Неизбежность системной реконструкции российского федерализма // Федерализм. 2006. № 2. С. 89–104.

²¹ Ким Ю.В. Федеративная государственность: сущность, генезис, проблемы развития (Теоретико-методологические основы). Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. Тюмень, 2009. С. 14.

²² См.: Федорец М.Н., Авдеев Д.А. Конституционно-правовой поиск модели формы государственно-территориального устройства Российской Федерации // Право и политика. 2014. № 11. С. 1667.