

5. Федеральный закон от 27. 07. 2010 № 193 –ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участие посредника (процедуре медиации)» // Российская газета. 30. 07. 2010. № 168. (Далее Закон о медиации).
6. "Типовой закон Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли о международной коммерческой согласительной процедуре". (Вместе с "Руководством по принятию и применению...") (Принят в г. Нью-Йорке 24.06.2002 на 35-ой сессии ЮНСИТРАЛ). Документ опубликован не был // Система Консультант Плюс.
7. Энрюс Нил. Национальный доклад Англии и Уэльса: Сборник докладов: Гражданский процесс в межкультурном диалоге: евразийский контекст: Всемирная конференция Международной ассоциации процессуального права, 18-21 сентября 2012 г., Москва, Россия / Под ред. д.ю.н. Д.Я. Малешина; Международная ассоциация процессуального права. С. 64-80.
8. Менкель-Мидоу Керри. Американский национальный доклад. Неформальное, формальное и «полуформальное» правосудие в США: Сборник докладов: Гражданский процесс в межкультурном диалоге: евразийский контекст: Всемирная конференция Международной ассоциации процессуального права, 18-21 сентября 2012 г., Москва, Россия / Под ред. д.ю.н. Д.Я. Малешина; Международная ассоциация процессуального права. С. 114-139.
9. Carrie Menkel-Meadow, Roots and Inspirations: A Brief History of the Foundations of Dispute Resolution // Handbook of Dispute Resolution / Michael Moffitt, Robert Bordone, eds., Jossey Bass, 2005.
10. Richard Zeckhauser, Ralph Keeney, James Sebenius (eds). Wise Choices: Decisions, Games and Negotiation, Harvard Business Press, 1996.
11. Duncan Luce and Howard Raiffa, Games and Decisions: An Introduction and Critical Survey, Dover, 1987.
12. Kenneth Arrow et. al., Barriers to Conflict Resolution, W.W. Norton, 1995; Dean Pruitt, S.H. Kim, Social Conflict: Escalation, Stalemate and Settlement, McGraw Hill, 2004.
13. Kevin Avruch, Culture and Conflict Resolution, USIP Press, 1998
14. Lewis Coser, The Functions of Social Conflict, Free Press, 1956.

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

М.Н. Федорев,
аспирант ИГиП ТюмГУ
memphis72@mail.ru
Научный руководитель:
Н.М. Добрынин,
профессор кафедры
конституционного и муниципального
права ИГиП ТюмГУ,
доктор юридических наук

В настоящее время государственно-территориальное устройство России характеризуется сложным переплетением национального и территориального факторов. Несмотря на конституционное положение о равноправии субъектов Федерации, есть все основания говорить о некоторых юридических привилегиях республик в составе Российской Федерации. Это выражается в наименовании республик государствами (ч. 2 ст. 5 Конституции РФ), в их праве принимать собственную Конституцию (ч. 1 ст. 66) и устанавливать государственный язык (ч. 2 ст. 68).

Оптимальным является построение симметричной Федерации, в которой бы успешно сочетались принципы равноправия и самостоятельности субъектов Федерации, принципы централизации и децентрализации, гармоничного и сбалансированного распределения предметов ведения и полномочий (разграничение компетенции) между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов и т.д.

Безусловно, процесс образования симметричной федерации требует формирования определенных предпосылок и времени, а потому, - скоропалительные и упрощенные решения здесь недопустимы. По верному замечанию С.А. Авакьяна в федеративном государстве все упирается в степень централизации и децентрализации. Не случайно в западном конституционном праве и политической науке появились категории децентрализованного государства и регионалистского государства.

По большому счету все упирается в два ключевых момента: 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 [1; 9].

Как известно, современная Россия как федеративное государство имеет в своем составе достаточно непростой состав административно-территориальных единиц, обусловленных не только особенностями географического положения, спецификой социально-экономического развития, но и конституционно-правового статуса, в основе которого, как правило, лежат те или иные политико-правовые предпосылки. Уникальность российской модели федерализма заключается в том, что она сочетает два разных принципа: субъекты выделены по территориальному и по национальному признаку» [2; 764]. Соответственно края, области и города федерального значения образованы по территориальному принципу, в то время как в основе создания республик, автономных округов и автономной области лежит национальный принцип их образования.

Другим немаловажным принципом образования субъектов Федерации является принцип, определяющий отношения между центральной властью и региональными (местными) органами.

Именно принципы государственного устройства, как правило, содержащиеся в конституции, позволяют охарактеризовать особенности и выявить сущностные черты избранной модели территориальной организации публичной власти. Так, Конституция Российской Федерации 1993 года закрепила принципы государственно-территориального устройства, которые выступают как интеграционные начала российского федерализма. К их числу относятся: государственная целостность; единства 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 [3; 147].

В науке встречаются различные подходы к определению системы принципов федерализма, наблюдается многообразие толкований конституционных норм, закрепляющих их содержание [4; 13]. Но в любом случае, принципы территориального устройства определяют модель и природу федерализма, характер разделения государственной власти между федерацией и ее субъектами [5; 13], обуславливают закономерности развития федерализма [6; 12].

По нашему мнению, можно выделить признаки принципов российского федерализма, характеризующиеся аксиологическим характером, целевой ориентацией, системностью, концентрированностью, двухуровневостью, внутренней иерархичностью и конституционной гарантированностью.

Однако 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.

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

Принцип равноправия предполагает равные условия функционирования субъектов Федерации. В юридической литературе неоднократно поднимался вопрос о выравнивании конституционно-правового статуса субъектов Федерации путем придания всем субъектам одинакового статуса – республики или же одинакового названия, например – губернии [7; 17]. 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» [8; 44]. Однако, данная идея, вероятно, не может быть реализована, пока существуют автономные округа в составе областей и города федерального значения.

В науке конституционного права высказываются различного рода мнения относительно совершенствования государственно-территориального устройства Российской Федерации. Ряд ученых считает, что необходимо совершенствовать «федеральную раздробленность» России и двигаться в направлении укрупнения субъектов Российской Федерации, при этом необходимо скорректировать с учетом современных реалий конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации и завершить процесс постоянного разграничения полномочий и предметов ведения на сбалансированной основе конституционных положений при условии сохранения централизованной модели федеративного устройства России [9]. 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, идею реорганизации российской модели федеративных отношений ви-

дят в переходе к единому для всей страны принципу административно-территориального районирования (образование губерний, которые будут являться административными единицами унитарного государства)[10; 59].

На наш взгляд, следует стремиться к созданию симметричной Федерации с оптимальной государственно-территориальной структурой. На сегодняшний день 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 (губерния) и 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 «титულных» 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 [11; 6-7].

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 превалирующего 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[12; 149].

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 [13; 199]. 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. А.Е. Баньковский анализируя федеральное и региональное законодательство, заключает, что 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 её 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.

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.

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.

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 раз-

вития территориальных, национальных, религиозных, культурных и иных сообществ в рамках единого правового пространства.

Список источников:

1. Авакьян С.А. Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2012. №3. 5-12/
2. Ельчанова О.Ю. Стратегии территориального устройства России в контексте центр-региональных отношений: историческая ретроспектива и современное прочтение // Право и политика. – 2014. – № 6 (174). – С. 761-768. DOI: 10.7256/1811-9018.2014.6.12001
3. Добрынин Н.М. Конституционное (государственное) право Российской Федерации: Учеб.пособие. Современная версия новейшей истории государства. 3-е изд., перераб. и доп. / Н.М. Добрынин. Новосибирск: Наука, 2013.
4. Уханкин В.В.О системе принципов Современного российского федерализма // Труды Академии управления МВД России. 2009. № 1 (9).
5. Лукьяновская О.В. Конституционные принципы федеративного устройства Российского государства: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Волгоград, Волгоградская академия МВД России. 2005.
6. 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.
7. Керимов А. Д. Форма государственного устройства Российской Федерации // Гражданин и право. 2001. № 12 (18).
8. Конюхова И.А. Структура Российской Федерации: современное состояние и перспективы совершенствования // Государство и право. 2007. № 2.
9. Бабурин С.Н. Территория государства: правовые и геополитические проблемы. – М: Ид-во Московского университета, 1997. С. 451-475; Добрынин Н.М. Новый федерализм: Модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск. 2003. С. 16-18; Черепанов В.А. Теория российского федерализма. Учебное. – М.: МЗ-ПРЕСС, 2005. С. 225-316.
10. Филиппов В.Р. Реформирование российской государственности: политизация этничности или деэтнизация этничности //Казанский федералист. № 1. [2002](#).
11. Степанова А.А. Национальный принцип и федеративное устройство России // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 8.
12. Добрынин Н.М. Новый федерализм: концептуальная модель государственного устройства Российской Федерации. Тюмень, 2004. Издательство Тюменского государственного университета.
13. 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 / Б.С. Эбзеев. М.: Статут, 2009.
14. Баньковский А.Е. Принципы единства и субсидиарности в организации государственной власти Российской Федерации: конституционно-правовое исследование // Автореф. дис... канд. юрид. наук. Тюмень, Тюменский государственный университет. 2013.