

Максим Николаевич ФЕДОРЕЦ¹

УДК 342.24

СОВРЕМЕННОЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

¹ соискатель кафедры теоретических и публично-правовых дисциплин,
Тюменский государственный университет
memphis72@mail.ru

Аннотация

В статье анализируются современные особенности государственно-территориального устройства Российской Федерации. Автор рассматривает эволюцию становления и развития отечественного федерализма, выявляет его характерные свойства, которые находят свое выражение в отношениях между федеральным центром и регионами (субъектами Российской Федерации), а также в сложившейся специфике конституционно-правового статуса некоторых субъектов Российской Федерации.

В сравнительно-правовом аспекте, с учетом опыта некоторых зарубежных государств, выявляется функциональное назначение федеральных территорий, как особых государственно-территориальных единиц. Сопоставляя правовой статус федеральных территорий за рубежом, автор высказывает свое видение относительно тех вопросов, которые должны найти свое отражение в процедуре образования федеральных территорий в Российской Федерации. К числу особенностей государственного устройства Российской Федерации относится существование федеральных округов, как административно-управленческих единиц, которые выступают связующим звеном между федеральным центром в лице Президента Российской Федерации и главами субъектов Федерации, как представителями соответствующих регионов.

Цитирование: Федорец М. Н. Современное государственно-территориальное устройство Российской Федерации: правовые проблемы отечественного федерализма / М. Н. Федорец // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2022. Том 8. № 4 (32). С. 97-112.
DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-97-112

Подводя итог своему исследованию, автор прогнозирует возможные пути конституционно-правовых изменений государственно-территориального устройства Российской Федерации, эффективность которых во многом будет зависеть от разработки комплексной концепции, направленной на модернизацию отечественной модели федерализма. В основе этой концепции должны быть положены принципы, соблюдение которых позволит выбрать оптимальный вариант модернизации государственно-территориального устройства Российской Федерации, что позволит решить ряд проблем российского федерализма и конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации. К числу таковых принципов автор относит сокращение числа субъектов Федерации, выравнивание их юридического статуса, разграничение предметов ведения и полномочий с учетом степени финансово-материальной самостоятельности субъектов Федерации в решении ряда вопросов, отнесенных к их исключительной компетенции.

Ключевые слова

Государственное устройство, Российская Федерация, федеративное государство, федерализм, федеральный округ, федеральная территория.

DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-97-112

Введение

Государственно-территориальное устройство является одним из элементов формы государства и в совокупности с формой государственного правления и политическим режимом раскрывает особенности организации государственной власти в той или иной стране. В настоящее время подавляющее большинство государств с той или иной долей условности можно отнести или к унитарным, или федеративным или же их разновидностям. Однако, наряду с унитарными и федеративными государствами в научной литературе выделяют такие как уния и регионалистское государство. В свою очередь, конфедерация не является формой государственно-территориального устройства по причине того, что она представляет собой временный союз (объединение) государств — международно-правовое объединение [11, с. 160], которые имеют общую, как правило, военную или экономическую цель, после достижения которой конфедерация распадается, а, образующие ее государства возвращаются в *status quo*.

Особую форму государственно-территориального устройства имела Российская империя и сохраняет Великобритания. Уния является сложносоставным государством, в состав которого входят как государственно подобные образования, так и административно-территориальные единицы. Как правило, уния образуется в результате присоединения одного государства к другому с передачей суверенных прав, но при сохранении своего особого юридического статуса. Регионалистское государство — это разновидность государства, которое

является унитарным, но административно-территориальные единицы являются автономиями (Италия, Испания). Полагаем, что регионалистскую форму государственно-территориального устройства следует рассматривать как переходную форму от унитарного к федеративному [3, с. 224-225].

Такое многообразие форм государственно-территориального устройства диктуется как особенностями организации государственной власти конкретной страны, так и обуславливается различными условиями и обстоятельствами, которые в свою очередь и предопределяют унитарность или же федеративность государственно-территориального устройства страны. Однако, федеративные государства, к числу которых относится и Россия, существенно отличаются друг от друга, несмотря на общие черты и признаки. Те или иные особенности государственно-территориального устройства соответственно зависят от степени централизации, что не может не оказывать существенного влияния на федеративные отношения и определять их качественное состояние. Любые изменения в государственном управлении (например, изменение политического курса и внутренней политики государства, появление (образование) новых элементов в системе территориального устройства, модернизация отношений между центром и регионами и т. д. и т. п.) приводят к трансформации государственно-территориального устройства, вплоть до изменения его вида или формы.

В этой связи представляет интерес аналитическое рассмотрение эволюции отечественного федерализма и становления федерации в России, что позволит выявить сущностные особенности государственно-территориального устройства современной Российской Федерации и спрогнозировать дальнейшую ее модернизацию.

Методы

В основе проведенного исследования были положены диалектический и системный, компаративистский (сравнительно-правовой), историко-правовой методы, а также метод моделирования. Данные методы были использованы для выявления особенностей эволюционного становления федерализма в России, с помощью которых можно было выявить характерные черты каждого из этапов его развития. Анализируя появление (образование) и конституционно-правовой статус субъектов федерации, в России были обнаружены сущностные качества, которые позволяют исследовать те или иные системно-структурные элементы российского федерализма.

Компаративистский метод позволил провести сравнение особенностей правового статуса федеральных территорий и округов как в Российской Федерации, так и за рубежом. С помощью метода моделирования автор спрогнозировал дальнейшее развитие отечественного государственного устройства.

Результаты исследования и их обсуждение

В ходе исследования автором были выявлены сущностные свойства отечественного федерализма, которые накладывают отпечаток на государственно-территориальное устройство и на развитие федеративных отношений в России.

Выявлена неотъемлемая черта российского федерализма как преобладание централизованных тенденций и процессов над децентрализованными, что объясняется особенностями разграничения предметов ведения и полномочий. Федеральные округа и федеральные территории являются проявлением таких вышеуказанных тенденций и процессов. В заключении приводится авторское видение модернизационной трансформации отечественного территориального устройства, которое должно базироваться на концепции. В ее основе лежат ряд принципов, учет которых позволит найти оптимальный вариант модели отечественного федерализма.

Некоторые особенности становления федерализма в России

Рассматривая становление и эволюцию федерализма в России следует различать фактическую и юридическую сторону этого вопроса. Элементы (зачатки) федерализма можно найти в истории российского государства в период его становления, который получил наименование в научной литературе как «протофедерализм», означающий организацию государственной власти, которая в «целом соответствует представлениям о федеративных (полицентрических) системах, однако не может быть названа федеративной в силу неразвитости государственно-правовых институций» [5, с. 170]. Юридически началом развития отечественной федеративной формы государственного устройства в России следует считать Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа 1918 г., которая провозгласила Россию федерацией. С этого момента следует рассматривать юридическую природу становления федеративного государственного устройства в России.

По сравнению с иными федеративными государствами история российского федерализма имеет не такую уж большую историю, которая включает в себя несколько этапов его эволюции. Профессор М. В. Баглай выделяет несколько этапов в становлении отечественного федеративного устройства: 1 — построение социалистического федерализма (1918-1936 гг.); 2 — установление унитарной модели при существовании формального федерализма (1937-1985 гг.) и 3 — трансформация государственно-территориального устройства (нач. 90-х гг. XX в.). Однако с учетом того, что учебник, в котором приводилась периодизация российского федерализма, был переиздан в 2006 г., полагаем, что можно говорить о дальнейшем развитии федерализма в России. Так, например, предлагается выделять этап децентрализации (с 1993 по 2000 гг.) и централизации (с 2000 г. по настоящее время) [2, с. 243]. Полагаем, что после принятия конституционных поправок в 2020 г., можно говорить о дальнейшей периодизации эволюции российского федерализма.

Итак, началом юридического оформления стало провозглашение России не только республикой 1 сентября 1917 г., но и федерацией 25 января 2018 г. После революционных событий октября 1917 г. в России шло поэтапное становление федеративного государственно-территориального устройства, в основе которого лежали принципы организации государственной власти советской

модели. В частности, в начале 20-х гг. прошлого столетия идет формирование субъектов советской федерации, образуются новые виды административно-территориальных единиц — автономии и трудовые коммуны (немцев Поволжья и Карельская трудовая коммуна). Таким образом, РСФСР к 1923 г. включала в себя 25 автономий (одиннадцать республик и четырнадцать областей), а также шестьдесят три губерний и областей. В отличие от других субъектов Федерации автономная республика обладала рядом государственных признаков (органы государственной власти, конституция). Образование в 1922 г. Союза Советских Социалистических Республик как федерации, в состав которой, в итоге, вошли пятнадцать республик, не могло не отразиться на процессе федерализации государственно-территориального устройства РСФСР. В частности, продолжилось образование автономий — национальных округов [1, с. 82].

Как вытекает из вышеизложенного, особенностью советского федерализма стало создание автономий в виде автономных республик, областей и округов. В основе образования субъектов советской федерации лежали территориальный и национальный принципы образования субъектов федерации. Однако, остается не совсем понятным, чем было обусловлено придание новым субъектам советской федерации характеристики «автономных» образований. Известно, что автономия образуется с учетом исторических, национально-культурных и иных особенностей развития определенной территории и представляет собой административно-территориальную единицу, которая является составной частью унитарного государства, но никак не федеративного.

В федеративных государствах возможно образование отдельных территориальных единиц, которые обладают особым правовым статусом и при этом, не являются субъектами федерации. Об особенностях федеральных территорий речь пойдет ниже. На наш взгляд, создание каких бы то ни было автономий противоречит самой природе федеративного государства. Федеративное государство состоит из государственно-территориальных единиц — субъектов федерации, которые, как правило, имеют равный конституционно-правовой статус, а также может включать в свой состав федеральные округа, имеющие политико-управленческое назначение и, не являющиеся по своему юридическому статусу субъектами федерации. Однако никакие иные виды административно-территориальных единиц — автономии, не могут быть образованы в федеративном государстве.

Таким образом, анализируя эпоху советского федерализма и особенности государственно-территориального устройства РСФСР, можно прийти к выводу, что советская федерация представляла собой псевдофедерацию, в силу того факта, что субъектами федерации являлись только автономные республики, а края и области таковыми не считались. Можем предположить, что появление автономных образований (областей, округов) в составе РСФСР следует рассматривать как попытку большевиков решить национальный вопрос посредством формирования подобных административно-территориальных единиц наряду с образованием автономных республик в рамках строительства советской

модели федерации. По верному замечанию Н. М. Добрынина федеративная форма РСФСР с унитаристской сущностью привела «к созданию в Российской Федерации фантомного федерализма — модели государственного устройства, в которой правовая конструкция не совпадает с политическими, управленческими и экономическими реалиями» [7, с. 6]

В начале 1990-х гг. в силу кардинальных изменений политического и социально-экономического свойства стал меняться характер федеративных отношений и происходить их модернизация, что нашло свое отражение в преобразованиях правового положения (статуса) субъектов Российской Федерации. В частности, заключенный 31 марта 1992 г. Федеративный договор предусмотрел, что области, края и автономные округа становятся полноправными субъектами Российской Федерации, равно как и Москва и Санкт-Петербург приобретают статус городов федерального значения — равноправных субъектов Российской Федерации. В настоящее время данный Федеративный Договор, представлявший собой три договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами Российской Федерации, сгруппированными в три группы (1 — с республиками, 2 — с краями, областями и городами федерального значения, 3 — с автономными округами и автономной областью) продолжает действовать и применяться, если он не противоречит Конституции Российской Федерации.

Принятие в 1993 г. Конституции Российской Федерации определило дальнейшее развитие российского федерализма. В конституционном тексте был отражен субъектный состав с наименованием каждого из российских субъектов федерации, которые на момент принятия Основного закона 12 декабря были составными частями России. Общее количество субъектов Федерации составило 89, и они были сгруппированы на шесть видов — республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа. При этом нельзя не отметить особенность нового российского федеративного устройства, которая заключалась в том, что автономные округа (9 из 10), за исключением Чукотского автономного округа, были составной частью края (области) сохраняя при этом свою самостоятельность в качестве полноценного субъекта Федерации, что стало предметом рассмотрения в Конституционном Суде. Особенность правового статуса Чукотского автономного округа состояла в том, что в соответствии с Законом РСФСР 1992 г. «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации» [9] он не входил в состав края или области.

Вхождение автономного округа в состав края (области) породило такой правовой феномен как «матрешку» или «сложноустроенный субъект Федерации». Данная парадоксальная с юридической точки зрения ситуация была обусловлена историческим формированием государственно-территориального устройства РСФСР и эволюцией правового статуса субъектов советской федерации. При разработке Конституции в ч. 4 ст. 66 было предусмотрено, что отношения авто-

номных округов, входящих в состав края или области, может регламентироваться федеральным законом или же соответствующим договором.

Конституционный Суд в своем постановлении о толковании ч. 4 ст. 66 от 17 июля 1997 г. разъяснил, что автономный округ, входящий в состав края (области) сохраняет статус полноценного субъекта Федерации, несмотря на то что население и территория автономного округа является частью территории и населения области (края). Вхождение автономного округа в состав края (области) означает то, что население и территория автономного округа является частью населения и территории края (области), что предполагает участие избирателей, проживающих в таких автономных округах в выборах в органы государственной власти края (области) [13]. В настоящее время сложноустроенными субъектами Российской Федерации являются Тюменская область в состав которой входят Ханты-Мансийский автономный округ (Югра) и Ямало-Ненецкий автономный округ, Архангельская область с входящим в нее Ненецким автономным округом.

Отдельно следует сказать о специфике статуса Еврейской автономной области. Особенность конституционно-правового статуса автономной области заключается в том, что среди видов субъектов, которые перечислены во множественном числе в ст. 5 Конституции, она названа в единственном числе. Известно, что в соответствии с федеральным конституционным законом субъект Российской Федерации может изменить свой конституционно-правовой статус. Так, например, край может приобрести статус области, а область стать республикой. Однако, автономная область не сможет понять свой статус в силу того, что в составе Российской Федерации должна быть автономная область. Таким образом, изменение статуса Еврейской автономной области возможно, в случае одновременного изменения статуса другого субъекта Федерации на статус автономной области. Как нам кажется, это фактически недостижимо.

Таким образом, в настоящее время Россия остается самым крупным государством среди федеративных по количеству субъектов федерации. Процессы укрупнения субъектов Российской Федерации в начале 2000-х гг., способствовали сокращению автономных округов, но в результате этого объединения бывшие автономные округа, утратили характеристику как «автономные» приобретая статус округа в составе края (области). Появление же федеральных территорий, равно как и существование федеральных округов в ближайшей перспективе окажут существенное влияние на государственно-территориальное устройство Российской Федерации.

Политико-правовая природа федеральных территорий

В соответствии с ч. 1 ст. 65 Конституции Российской Федерации предусматривается образование федеральных территорий. Появление «федеральных территорий» породило ряд вопросов: целевое и функциональное назначение федеральных территорий, их место в элементном составе государственно-территориального устройства России, возможно ли создание федеральной территории в пределах одного субъекта Федерации, могут ли быть выведены федеральные

территории за пространственные пределы субъекта Федерации [4, с. 45]. Эти и многие другие вопросы требуют своего ответа. Однако, полагаем, что научные поиски и аналитика не смогут дать окончательного ответа в силу того, что пока не будет принят соответствующий федеральный закон о создании федеральной территории, вышеперечисленные вопросы будут носить сугубо прогностический и предположительный характер. Тем не менее, следует отметить, что опыт создания территорий с особым правовым статусом в современной российской истории имеется. Так, была образована федеральная территория «Сириус» [15].

В любом случае, как нам кажется, появление федеральных территорий будет диктоваться общефедеральными (национальными) интересами и может иметь как военно-политическое, так и экономико-стратегическое назначение. В этой связи велика вероятность образования федеральной территории, которая может находиться в пространственных пределах как одного, так и нескольких субъектов Федерации. Ключевым здесь остается решение вопроса о выделении соответствующей территории из юрисдикции субъекта Федерации, которое должно осуществляться с учетом мнения населения, проживающего в данном субъекте (субъектах) Федерации. Возможно, что решение субъекта Федерации о создании федеральной территории и отчуждении территории самого субъекта Федерации будет принято органами государственной власти этого субъекта Федерации с учетом мнения населения, выраженного на региональном референдуме. Давая Заключение на соответствие предлагаемых Президентом поправок Конституции, Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что создание федеральных территорий не предполагает наделение их статусом субъектов Российской Федерации. В любом случае федеральную территорию надлежит «рассматривать как территорию, не входящую в состав субъекта Федерации, а находящуюся в непосредственном управлении федеральных органов власти» [14, с. 52].

В зарубежных федерациях в ряде стран наряду с субъектами федерации образуются федеральные территории, которые имеют иное предназначение нежели аналогичные государственно-территориальные образования в Российской Федерации. Так, например, в современных федеративных государствах наряду с субъектами федерации могут быть территории с особым статусом. В частности, в США помимо штатов есть федеральный округ Колумбия, на территории которого располагаются федеральные органы власти США (Президент, Конгресс, Верховный Суд) и, свободно присоединившиеся государство Пуэрто-Рико. В бразильской федерации кроме штатов имеются федеральный округ и две особые территории, в индийском государственно-территориальном устройстве предусматривается 25 штатов и 7 союзных территорий [11, с. 167]. В Индии «союзные территории» представляют собой особые государственно-территориальные единицы, образованные в силу стратегических, политических и административных факторов. Подобные территории существуют в Малайзии, Португалии, Венесуэле. Несмотря на различный правовой статус и предназначение в государственно-территориальном устройстве, они схожи в том, что управление ими осуществляется центральными органами власти [10, с. 31-34].

Целевое назначение федеральных округов

Одним из элементов государственного управления стало появление такой политико-административной единицы как федеральный округ. Основной целью образования федеральных округов, как нам видится, является обеспечение конституционной законности в субъектах Российской Федерации и выстраивание отношений между Федерацией и ее субъектами. Таким образом, полномочный представитель в федеральном округе является связующим звеном между главой государства и главами субъектов Федерации, которые входят в соответствующий федеральный округ. В начале 2000-х гг. эффект от появления федеральных округов был очевиден, подавляющее большинство субъектов Российской Федерации привели свои основные законы — конституции (уставы) и законодательство в соответствие с федеральной Конституцией и федеральным законодательством. В свете конституционных изменений 2020 г., когда речь идет о единой системе публичной власти, роль и значение полномочного представителя в федеральных округах возрастает.

Обращаясь к зарубежному опыту, нельзя не отметить, что в федеративных государствах образуются федеральные округа (Австралия, Аргентина, США, Бразилия, Колумбия, Пакистан, Эфиопия и др.). В большинстве своем федеральный округ, представляет собой территорию на которой находятся высшие федеральные органы власти, и территория округа не является территорией какого-бы то ни было субъекта федерации. При этом управление осуществляется или же центральной (федеральной властью) или же местными органами власти, образуемыми жителями данного округа.

В Российской Федерации федеральные округа выполняют иную функцию и, прежде всего, административно-управленческую. Иногда высказываются предположения, что федеральные округа представляют собой будущий вариант модели государственно-территориального устройства России. Однако, по нашему мнению, федеральные округа не следует рассматривать как образ будущего укрупненного субъекта Российской Федерации. Слишком многообразен культурно-этнический, социально-экономический и политико-правовой уклад жизни каждого субъекта, несмотря на то что они входят в состав одного федерального округа.

Федеральные округа иногда рассматривают как рудименты централизации государственного управления, однако по верному замечанию А. Д. Гулякова настал момент, когда возникла необходимость при соблюдении баланса между централизацией и децентрализацией обновить существующую модель федерализма, где не последнюю роль должен сыграть Государственный Совет [6, с. 22-23]. Ранее, мы анализировали роль и значение федеральных округов и пришли к выводу, что «федеральные округа еще сыграют свою позитивную роль в государственном управлении федеративных отношений, выстраивании последовательной политики, сочетающей как централизацию, так и децентрализацию, что будет способствовать совершенствованию государственно-территориального устройства Российской Федерации» [16, с. 140].

Вопросы дальнейшего реформирования государственно-территориального устройства Российской Федерации

Как мы видим, процессы федерализации характерны для большинства государств какую бы форму государственно-территориального устройства они ни имели. Однако в одних странах, сильны традиции централизации, в других же наоборот — децентрализации. На этом основании в юридической литературе государства классифицируются на централизованные и децентрализованные, в которых сохраняются «как центробежные, так и центростремительные тенденции» [3, с. 215]. Таким образом, централизация и децентрализация это два перманентных свойства любой государственной власти и в различные исторические периоды они оказывают влияние на отношения между центром власти и управления и его территориальными представительствами в лице соответствующих государственно-территориальных единиц.

Прогнозируя дальнейшее реформирование отечественного государственного устройства, можно предположить, что очевидна централизованная направленность в федеративных отношениях. К примеру, в качестве одной из мер, имеющей цель модернизации субъектного состава Российской Федерации предлагалось уменьшить количество субъектов Федерации за счет сокращения числа автономных образований (округов и области) [12, с. 12].

В настоящее время Россия остается самой крупной по количеству субъектов федерацией, которые имеют шесть видов. Проблемы правового, политического и экономического неравенства субъектов Российской Федерации продолжают быть актуальными. В качестве меры для обеспечения единого правового пространства и выравнивания политической ситуации Президентом были образованы федеральные округа, представляющие собой управленческие административно-территориальные единицы, целью которых является в создании условий гармонизации и стабилизации политико-правового и социально-экономического развития ряда субъектов Федерации [16, с. 140]. Функциональное назначение федеральных округов, по нашему мнению, заключается в обеспечении стабильности федеративных отношений между Российской Федерацией и ее субъектами, проведении внутренней политики, интегрирующий процессы централизации и децентрализации. Нельзя не согласиться с профессором Н. М. Добрыниным, который считает, что для «федерации важна не автономность субъектов федерации, не объем их полномочий по развитию своей территории (хотя это тоже немаловажный фактор), а «работа» регионов на федерацию» [8, с. 29].

Заключение

Конституционные поправки 2020 г. внесли изменения (коррективы) в территориальную организацию публичной власти Российской Федерации, предусмотрев возможность образования федеральных территорий. Особенности их правового статуса заключаются в принятии специального закона, которым будет регламентироваться организация и детальность органов государственной и муниципальной власти. Полагаем, что появление федеральных территорий

не может не касаться вопроса согласования их образования с субъектами Российской Федерации, чьи интересы будут затронуты. Нельзя также не обойтись без учета мнения населения субъекта Федерации, пространственные пределы которого будут изменены в силу образования федеральной территории. Также необходимо будет учитывать особенности организации публичной власти в федеральной территории. Функционирование органов публичной власти федеральной территории должно соответствовать основополагающим положениям и принципам конституционного строя Российской Федерации, т. е. не нарушать демократические устои российского государства.

Современные проблемы российского федерализма и связанные с ними те или иные аспекты правового статуса тех или иных государственно (административно)-территориальных единиц Российской Федерации, равно как и пути совершенствования территориального устройства продолжают оставаться актуальными. От их решения будет зависеть дальнейшее реализации принципа федерализма в России. В этой связи считаем, что необходима концепция дальнейшего развития федерализма, которая содержала бы положения о совершенствовании государственно-территориального устройства и предусматривала поэтапное реформирование отношений между Российской Федерацией и ее регионами. На наш взгляд, данная концепция должна исходить из некоторых принципов, учет которых позволит выбрать оптимизированную модель (тип) отечественного территориального устройства. Для оптимизации государственно-территориального устройства необходимо:

- сократить число субъектов Российской Федерации в соответствии с принципами социально-экономической и политико-правовой необходимости;
- юридически выровнять правовой статус субъектов Федерации вплоть до единообразного их видового наименования (например, губернии);
- провести разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами с учетом достаточной степени финансово-материальной самостоятельности субъектов Федерации в решении ряда вопросов, отнесенных к их исключительной компетенции;
- предусмотреть образование федеральных территорий с предоставлением гарантий обеспечения интересов субъектов Федерации.

Эти и другие меры, позволят, по нашему мнению, усовершенствовать существующую модель территориальной организации публичной власти в России, если же в ином случае, не исключается, как пишет Д. А. Авдеев, вероятность «образования в России государства, в котором будет сочетаться сосуществование различных по своему конституционно-правовому статусу административно-территориальных единиц, различие которых обуславливается особенностью социально-экономического положения и развития. Следовательно, мы допускаем наличие в России как автономных образований, так и губерний (как вариант нынешние области, края), городов с особым статусом, а также регионов, правовой

статус которых близок по своему значению и содержанию к статусу субъекта Федерации» [2, с. 245].

Высказанная позиция небесспорна и вызывает критические замечания относительно будущей модели государственно-территориального устройства, но полагаем, что необходимо выработать концепцию развития федерализма, в основе которого лежит сбалансированность процессов децентрализации и централизации. Поиск оптимального их сочетания станет залогом эффективности функционирования публичной власти и развития федерализма в России в будущем.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авдеев Д. А. Российское конституционное право [Электронный ресурс]: учебное пособие / Д. А. Авдеев. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2021. 276 с.
2. Авдеев Д. А. Современные проблемы российского федерализма / Д. А. Авдеев // Евразийский юридический журнал. 2017. № 6 (109). С. 243-246.
3. Автономов А. С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник / А. С. Автономов. Москва: ТК Велби, Издательство Проспект, 2005. 552 с.
4. Бухвальд Е. М. Федеральные территории как новация политики пространственного развития в Российской Федерации / Е. М. Бухвальд // Теория и практика общественного развития. 2021. № 3. С. 44-46.
5. Глигич-Золотарева М. В. Теория и практика федерализма: системный подход / М. В. Глигич-Золотарева; Научный редактор Н. М. Добрынин. Новосибирск: Наука, 2009. 640 с.
6. Гуляков А. Д. Становление и развитие федерализма: сравнительное и историко-правовое исследование основных федеративных моделей (конец XVIII — начало XXI в.): автореф. дисс. ... докт. юрид. наук / А. Д. Гуляков. Саратов, 2022. 59 с.
7. Добрынин Н. М. Новый федерализм: концептуальная модель государственного устройства Российской Федерации: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук / Н. М. Добрынин. Тюмень, 2004. 57 с.
8. Добрынин Н. М. Российский федерализм: онтологическая состоятельность модели государственного устройства как фактор солидаризации народа в условиях «необъявленной» экономической войны со стороны «коллективного Запада» / Н. М. Добрынин // Государство и право. 2022. № 8. С. 21-33.
9. Закон РФ от 17.06.1992 № 3056-1 «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ, 16.07.1992, № 28. Ст. 1618.
10. Ирхин И. В. Федеральные территории и федеральные округа: смешение конституционно-правовых моделей / И. В. Ирхин // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 6. С. 30-37.
11. Конституционное право зарубежных стран: учебник / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. 4-е изд., перераб. и доп. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2018. 976 с.

12. Кремянская Е. А. Проблемы и перспективы развития федерализма в Российской Федерации: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук / Е. А. Кремянская. Москва, 2003. 24 с.
13. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.1997 № 12-П «По делу о толковании содержащегося в ч. 4 ст. 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области» // Вестник Конституционного Суда РФ, № 5, 1997.
14. Сибилева А. Ю. К вопросу о правовом статусе федеральных территорий / А. Ю. Сибилева // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского Юридические науки. 2020. Т. 6 (72). № 3. С. 49-56.
15. Собрание законодательства РФ, 2020. № 52 (Ч. I). Ст. 8583.
16. Федорец М. Н. Федеральные округа: значимость и роль в государственно-территориальном устройстве Российской Федерации / М. Н. Федорец // Государство и право. 2018. № 10. С. 136-140.

Maksim N. FEDORETS¹

MODERN STATE-TERRITORIAL STRUCTURE OF THE RUSSIAN FEDERATION: LEGAL PROBLEMS OF DOMESTIC FEDERALISM

¹ Degree seeker of the Department of Theoretical and Public Law Disciplines,
University of Tyumen
memphis72@mail.ru

Abstract

The article analyzes the modern features of the state-territorial structure of the Russian Federation. The author examines the evolution of the formation and development of domestic federalism, reveals its characteristic properties, which are expressed in relations between the federal center and the regions (subjects of the Russian Federation), as well as in the current specifics of the constitutional and legal status of some subjects of the Russian Federation.

In the comparative legal aspect, taking into account the experience of some foreign states, the functional purpose of federal territories as special state-territorial units is revealed. Comparing the legal status of federal territories abroad, the author expresses his vision on the issues that should be reflected in the procedure for the formation of federal territories in the Russian Federation. Among the features of the state structure of the Russian Federation is the existence of federal districts, as administrative and managerial units, which act as a link between the federal center represented by the President of the Russian Federation and the heads of the constituent entities of the Federation, as representatives of the respective regions.

Summing up his research, the author predicts possible ways of constitutional and legal changes in the state-territorial structure of the Russian Federation, the effectiveness of which will largely depend on the development of a comprehensive concept aimed at modernizing the domestic model of federalism. This concept should be based on principles, the observance of which will allow choosing the best option for modernizing the state-territorial structure of the Russian Federation, which will solve a number of problems of Russian federalism and the constitutional and legal

Citation: Fedorets M. N. 2022. "Modern state-territorial structure of the Russian Federation: Legal problems of domestic federalism". Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research, vol. 8, no. 4 (32), pp. 97-112.

DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-97-112

status of the subjects of the Russian Federation. Among these principles, the author refers to the reduction in the number of subjects of the Federation, the alignment of their legal status, the delimitation of jurisdiction and powers, taking into account the degree of financial and material independence of the subjects of the Federation in resolving a number of issues within their exclusive competence.

Keywords

State structure, Russian Federation, federal state, federalism, federal district, federal territory.

DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-4-97-112

REFERENCES

1. Avdeev D. A. 2021. Russian constitutional law [Electronic resource]: Study guide. Tyumen: Tyumen State University Press. 276 p. [In Russian]
2. Avdeev D. A. 2017. "Modern problems of Russian federalism". Eurasian Law Journal, no. 6 (109), pp. 243-246. [In Russian]
3. Avtonomov A. S. 2005. Constitutional (state) law of foreign countries: textbook. Moscow: TK Velby, Prospekt Publishing House. 552 p. [In Russian]
4. Bukhvald E. M. 2021. "Federal territories as an innovation in the policy of spatial development in the Russian Federation". Theory and Practice of Social Development, no. 3, pp. 44-46. [In Russian]
5. Gligich-Zolotareva M. V. 2009. Theory and practice of federalism: A systematic approach. Edited by N. M. Dobrynin. Novosibirsk: Nauka. 640 p. [In Russian]
6. Gulyakov A. D. 2022. "Formation and development of federalism: A comparative and historical and legal study of the main federal models (late 18th — early 21st centuries)". Dr. Sci. (Jur.) diss. abstract. Saratov. 59 p. [In Russian]
7. Dobrynin N. M. 2004. "New federalism: A conceptual model of the state structure of the Russian Federation". Dr. Sci. (Jur.) diss. abstract. Tyumen. 57 p. [In Russian]
8. Dobrynin N. M. 2022. "Russian federalism: Ontological viability of the state structure model as a factor of solidarity of the people in the conditions of the 'undeclared' economic war on the part of the 'collective West'". State and Law, no. 8, pp. 21-33. [In Russian]
9. Vedomosti SND and RF Armed Forces. 16 July 1992. No. 28. Art. 1618. Law of the Russian Federation No. 3056-1 dated 17 June 1992 "On the direct entry of the Chukotka Autonomous Okrug into the Russian Federation". [In Russian]
10. Irkhin I. V. 2017. "Federal territories and federal districts: Mixture of constitutional and legal models". Journal of Foreign Legislation and Comparative Law, no. 6, pp. 30-37. [In Russian]
11. Baglaia M. V., Leibo Yu. I., Entina L. M. (ed.). 2018. Constitutional law of foreign countries: Textbook. 4th edition, revised and enlarged. Moscow: Norma: INFRA-M. 976 p. [In Russian]
12. Kremyanskaya E. A. 2003. "Problems and prospects for the development of federalism in the Russian Federation". Dr. Sci. (Jur.) diss. abstract. Moscow. 24 p. [In Russian]

13. Bulletin of the Constitutional Court of the Russian Federation. 1997. No. 5. Decree of the Constitutional Court of the Russian Federation of 14 July 1997 No. 12-P “On the case of the interpretation of the provision contained in Part 4 of Article 66 of the Constitution of the Russian Federation on the inclusion of the Autonomous Okrug into the territory region”. [In Russian]
14. Sibileva A. Yu. 2020. “On the issue of the legal status of federal territories”. Scientific Notes of the Crimean Federal University Named after V. I. Vernadsky Jurisprudence, vol. 6 (72), no. 3, pp. 49-56. [In Russian]
15. Collection of Legislation of the Russian Federation. 2020. No. 52 (Part I). Art. 8583. [In Russian]
16. Fedorets M. N. 2018. “Federal districts: Significance and role in the state-territorial structure of the Russian Federation”. State and Law, no. 10, pp. 136-140. [In Russian]