

ПРОБЛЕМАТИКА РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА КАК УСЛОВИЕ ЭВОЛЮЦИИ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Д.А. Авдеев

Тюменский государственный университет (Тюмень, Россия)

Особенности государственно-территориального устройства России, конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации, взаимоотношения между федеральным центром и регионами определяют специфику функционирования публичной власти в территориальном аспекте, что находит свое отражение в специфике российского федерализма. Эволюция отечественного федеративного устройства позволяет проследить формально-юридическое становление федерации в России, для которой характерным было сохранение унитаристских начал в организации и деятельности органов власти и управления. Модернизация российского федерализма в начале 1990-х гг. и его последующее реформирование привели к стагнации развития федерализма, что непосредственно отражается на эволюции российской государственности.

Ключевые слова: федеративное государство, федерализм, государственность, государственное устройство.

THE PROBLEM OF RUSSIAN FEDERALISM AS A CONDITION FOR THE EVOLUTION OF NATIVE STATEHOOD

D.A. Avdeyev

University of Tyumen (Tyumen, Russia)

Features of the state-territorial structure of Russia, the constitutional and legal status of the constituent entities of the Russian Federation, the relationship between the federal center and the regions determine the specifics of the functioning of public authority in the territorial aspect, which is reflected in the specifics of Russian federalism. The evolution of the domestic federal structure allows us to trace the formal legal formation of the federation in Russia, which was characterized by the preservation of unitarist principles in the organization and activities of government and administration. The modernization of Russian federalism in the early 1990s and its subsequent reform led to the stagnation of the development of federalism, which directly affects the evolution of Russian statehood.

Keywords: federal state, federalism, statehood, state structure.

Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятая Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом (ВЦИК) 3 (16) января 1918 г., провозгласив Россию демократической

федеративной республикой, стала юридическим началом развития отечественного федерализма и, как следствие, дальнейшего становления федеративного государственного устройства. Безусловно, что кардинальная модернизация отечественной государственности, вызванная в результате Октябрьской революции, повлекла за собой как изменение формы Российского государства, так и его содержания, что существенно отразилось на всех общественных отношениях, подпадающих под правовую регламентацию.

Российская империя имела нестандартизированное территориальное устройство, обусловленное рядом факторов исторического развития и особенностей проводимого руководством государства политического курса. Характерной чертой Российского государства дореволюционного периода является разностатусность административно-территориальных и государственно-территориальных единиц, образующих Российскую империю. При этом юридическая разностатусность административно-территориальных единиц, входящих в состав Российской империи, складывалась постепенно, что находило отражение в ряде правовых актов, составляющих российское право. К примеру, до принятия Основных законов 1906 г. четко разграничивались области без прав и области с правами [1, с. 465]. Однако, Основные законы 1906 г. предусматривали положение о том, что «нет ни одной области, про которую было бы сказано, что она входит в состав России "на особых по правам и привилегиям основаниях". Единственное исключение составляет Великое княжество Финляндское» [1, с. 467–468].

Как не парадоксально, но в юридических документах того периода не содержалась информации об унитарности государственно-территориального устройства России [2, с. 10]. В Основных законах Российской империи 1906 г. упоминались лишь некоторые признаки формы государственного устройства, которые позволяли говорить об ее унитарном характере. Так, ст. 1 закрепляла, что «Государство Российское едино и нераздельно». В соответствии со ст. 2 «Великое Княжество Финляндское, составляя нераздельную часть Государства Российского, во внутренних своих делах управляется особыми установлениями на основании особого законодательства».

Принятая 10 июля 1918 г. Конституция РСФСР развивает федеративные основы Советской Республики, что находит свое отражение в формировании субъектов РСФСР в виде автономных областей, входивших в состав краев на территории РСФСР на началах административной автономии. Например, были образованы Адыгейская (образо-

вана 27 июля 1922 г., входила в состав Краснодарского края), Горно-Алтайская (образована 1 июня 1922 г., входила в состав Алтайского края), Карачаево-Черкесская (образована 12 января 1922 г., входила в состав Ставропольского края), Хакасская (образована 20 октября 1930 г., входила в состав Красноярского края), Чувашская, Калмыцкая, Карельская, Марийская автономные области и др. Шло формирование и автономных республик (Башкирская, Татарская, Дагестанская АССР и др.) [3, с. 81–82].

Анализируя особенности построения советской федерации, в основе которой были положены как национальный, так и территориальный принципы образования субъектов Федерации, РСФСР была полуфедеральным государством, что, по сути, являлось правовым нонсенсом. Так, субъектами федерации считались только автономные республики, а края и области рассматривались как административно-территориальные единицы, не обладающие никакой политико-правовой самостоятельностью, что было характерно для субъектов Федерации.

Преобразование отечественной федеративной системы, а точнее советской модели федеративного устройства, началось с момента заключения 31 марта 1992 г. Федеративного договора, который во многом первоначально определил параметры развития российского федерализма, равно как и государственно-территориального устройства. Так, в соответствии с указанным договором, который представлял собой совокупность трех договоров между федеральным центром – Российской Федерацией и республиками, краями, областями, городами Москвой и Санкт-Петербургом, а также автономной областью и автономными округами, были разграничены предметы ведения и полномочия между федеральными органами государственной власти и соответствующими органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Согласно этому договору края и области, а также Москва и Санкт-Петербург получили статус субъектов Российской Федерации.

Нельзя не отметить, что договоры о разграничении предметов ведения и полномочий предусматривали разные условия и параметры распределения полномочий между Российской Федерацией, с одной стороны, и ее субъектами – с другой, что породило некоторое юридическое неравенство, нашедшее отражение в последующем в тексте Конституции 1993 г. Так, несмотря на провозглашение равного конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации, республики обладают некоторыми конституционно-правовыми привилегиями, к числу которых относятся право именоваться государством, при-

нимать республиканскую конституцию, устанавливая собственный государственный язык наряду с русским как государственным языком Российской Федерации. При этом как таковыми республики государства не являются, что подтверждается правовыми позициями Конституционного Суда РФ¹.

В настоящее время, по нашему глубокому убеждению, российский федерализм переживает период стагнации, которая препятствует оптимизации федеративных отношений. Это проявляется в излишней централизации публичного управления, которая присуща российскому политическому руководству на протяжении всей отечественной истории государства и права. Гипертрофированное доминирование федеральных органов не способствует процветанию федералистских начал и политико-правовой самостоятельности субъектов Федерации. Как отмечает А.В. Саленко, «унитаризация Российской Федерации носит объективный характер» и вызвана «причинами строения социального государства, стремлением к единому правовому пространству и к экономической интеграции регионов. Однако не во всех сферах желательна данная унитаризация федеративной структуры российского государства» [4, с. 10]. Таким образом, исследование особенностей отечественного федерализма и той его модели, которая сложилась к началу 2020-х гг., позволяет говорить о некоей искусственности федерализации государственно-территориального устройства.

Не последнюю роль играют социально-экономические и финансово-бюджетные возможности каждого из субъектов Федерации, что позволяет, в свою очередь, подразделять их на дотационные и недотационные. В общей сложности, около четверти субъектов Российской Федерации являются экономически самостоятельными и способными обеспечивать свое содержание, равно как и нести соответствующие расходы. Подавляющее же большинство субъектов Федерации являются дотационными. Справедлив в этой связи вопрос – о каком федерализме может идти речь, если субъекты Федерации финансово-экономически не самостоятельны? Не вызовет никаких нареканий и споров тезис о том, что в основе любого федеративного государственного союза лежит принцип децентрализации политического, экономического и правового свойства.

¹ Постановление от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 5.

Полагаем, что пока не будет смещен акцент на децентрализацию в государственном управлении, то ожидания каких бы то ни было прогрессивных тенденций в развитии отечественного федерализма будет неоправданными. Одним из весомых, на наш взгляд, аргументов чрезмерного давления федерального центра в федеративной системе видится нам в том, что субъекты Российской Федерации лишены своей полноценной законодательной ниши. Иными словами, подавляющее большинство общественных отношений регулируется федеральным законодательством, законы же субъектов Федерации фактически дублируют нормы Конституции РФ и положения федерального законодательства. Даже в юридических вузах не предусмотрены учебные дисциплины, в рамках которых бы студенты изучали региональное законодательство.

Таким образом, некоторые корреляции тех или иных аспектов российского федерализма и государственного устройства, которые были использованы в начале XXI в., такие как сокращение количества субъектов Федерации за счет объединения автономных округов, входящих в состав края (области), образование федеральных округов, упразднение договорного процесса при разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, со всей очевидностью демонстрируют централизованный характер федеративных отношений в России. Единство системы публичной власти, предусмотренное конституционными поправками, может способствовать излишней концентрированности публичного управления в федеральном центре за счет снижения самостоятельности органов государственной власти субъектов Федерации. Однако полагаем, что корень многих проблем, связанных с государственно-территориальным устройством, лежит в истоках российской государственности, ее характерных чертах и признаках [5, с. 245–246].

1. *Нольде Б.Э.* Очерки русского государственного права. СПб., 1911. 554 с.

2. *Шульженко Ю.Л.* Из истории федерации в России (монархический период). М.: Ин-т государства и права РАН, 2005. 175 с.

3. *Авдеев Д.А.* Российское конституционное право: учеб. пособие. Тюмень: Изд-во Тюм. гос. ун-та, 2021. 276 с.

4. *Саленко А.В.* Федерализм в России и Германии: сравнительный анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002. 35 с.

5. *Авдеев Д.А.* Современные проблемы российского федерализма // Евразийский юридический журнал. 2017. № 6 (109). С. 243–246.