

АВДЕЕВ Дмитрий Александрович

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета, заместитель директора по науке Института государства и права Тюменского государственного университета



Авдеев Д. А.

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

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 Российской Федерации.

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 Российской Федерации, создания условий для нормального функционирования и модернизации государственно-территориального устройства России.

Ключевые слова: федерация, форма государственного устройства, субъект Российской Федерации, государственно-территориальное устройство, федерализм.

AVDEEV Dmitriy Aleksandrovich

Ph.D. in Law, associate professor of Constitutional and municipal law sub-faculty of the Institute of State and Law of the Tyumen State University, Deputy Director for science of the Institute of State and Law of the Tyumen State University

MODERN PROBLEMS OF RUSSIAN FEDERALISM

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.

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.

Keywords: federation, form of government, the subject of the Russian Federation, state-territorial organization, federalism.

История развития отечественного федерализма берет свое начало с момента принятия Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом (ВЦИК) в первоначальной редакции 3 (16) января 1918 года Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, в которой Россия провозглашалась демократической федеративной республикой.

Однако, как показала практика, советский федерализм носил формальный характер, а государство в целом развивалось как унитарное государство, если говорить точнее «полуфедеральным», так как субъектами Федерации признавались только автономные республики, входившие в состав РСФСР.

В становлении и развитии федеративных отношений в России, с момента их юридического оформления по настоящее время, можно выделить несколько этапов. Так, М. В. Баглай говорит, что российский федерализм прошел в своем развитии три этапа. На первом этапе создаются основы социалистического федерализма (1918 – 1936 гг.). Второй характеризуется утверждением фактического унитаризма в государственном устройстве страны (1937 – 1985 гг.). Изменения, происходящие в начале 90-х годов прошлого столетия, ознаменовали начало третьего этапа – реформирование го-

сударственного устройства перед принятием Конституции 1993 года¹.

Однако будет неверным считать, что на этом эволюция отечественного федерализма заканчивается, скорее наоборот, после принятия Конституции Российской Федерации в 1993 году он продолжает дальнейшее развитие. В связи с чем в его развитии, по нашему мнению, можно выделить еще два этапа – период децентрализации (с 1993 по 2000 гг.) и период централизации (с 2000 года по настоящее время). Начиная с 2000-х годов федеративные отношения приобретают ярко выраженный централизованный характер. Это нашло отражение в образовании Федеральных округов и учреждения должности Полномочного представителя Президента в Федеральном округе, образование Государственного Совета как консультативно-совещательного органа при главе государства, упразднение практики заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Также была проведена юридическая ревизия законодательства субъектов Российской Федерации, прежде

1 Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. – 3-изд., изм. и доп. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – С. 300.

всего Конституции (Уставы) субъектов Федерации были приведены в соответствие с федеральной Конституцией. Дальнейшая трансформация субъектного состава Российской Федерации позволила провести ряд процедур образования новых субъектов Российской Федерации, путем объединения краев и областей с входящими в их состав автономными округами.

Немаловажным фактором в процессе централизации федеративных отношений стал новый порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта Федерации, применяемый в период 2004 - 2014 гг. Как верно подметил Ю. К. Краснов, «назначение высших должностных лиц на места и определение их полномочий из столицы скорее есть признак унитарного, нежели федеративного государства»².

Тем не менее, благодаря вышеуказанным мерам политико-правовая ситуация в сфере федеративных отношений была упорядочена и приведена в соответствии с проводимым президентским курсом, основываясь на положениях Конституции Российской Федерации 1993 года. В настоящее время, по нашему мнению, в стране наблюдается период определенной стагнации в развитии федеративных отношений, которые скорее можно охарактеризовать как «консервация» сложившегося в результате централистских мер «конституционного порядка», обусловленного социально-экономическими и политико-правовыми обстоятельствами и условиями.

Таким образом, у нас сохраняется тенденция взятого курса на централизованную модель федеративного государства. Как верно обобщает А. А. Степанова, «унитарная федеративность России просуществовала довольно долго – с 1918 по 1989 годов. Затем Россия сделала резкий крен в сторону конфедеративного состояния внутренних взаимосвязей (период так называемого парада суверенитетов), который инерционно продолжался до конца 1990-х годов. С принятием в 1999 году Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и не менее известного Постановления Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 года начинается этап возвращения к унитарной государственности»³.

Следует отметить, что проблема развития российского федерализма, поиск оптимальной его модели, вопросы совершенствования государственно-территориального устройства Российской Федерации до сих пор остаются востребованными. О проблемах совершенствования федерализма в России написано много работ и исследования в этой сфере продолжают. Однако полагаем что корень многих проблем, связанных с государственно-территориальным устройством, лежит в истоках российской государственности, ее характерных чертах и признаках. Понимая всю полемичность наших суждений и дискуссионность многих позиций по данному поводу, считаем, что особенность Российского государства заключается в его централистской направленности при регулировании общественных отношений политико-правового толка. Именно на этих основах и базируется сложившаяся современная практика федеративных отношений, и для того чтобы изменить в этой сфере явное преимущество федерального центра, создать баланс между разными уровнями территориальной организа-

ции публичной власти, необходимо исходить из самой ментальности российской государственности, ее природы⁴. Только в этом случае мы можем найти верное решение.

Собственно, сам принцип федерализма, его сущность, содержание и роль в территориальной организации публичной власти остается самым дискуссионным в отечественной юридической науке. В частности, Ю. В. Ким, говоря о принципе федерализма, справедливо отмечает, что сам «принцип федерализма – единство ключевых положений идеи федерализма, подразумевающих: а) привнесение во внутреннюю организационную структуру государства, в ее пирамидальную архитектуру горизонтально проецирующихся, а потому диссонирующих с нею элементов международного публично – правового порядка; б) двухуровневое воспроизводство государственности в формате единого и целостного государства; в) закрепление и регламентацию основ федеративного устройства не иначе как федеративным договором или же федеральной конституцией; г) особую защищенность нормативных положений, закрепляющих федеративное устройство»⁵.

Нельзя не согласиться с его же утверждением, что «проблематичность федеративного устройства состоит не столько в сложности техники управления различиями, сколько в фундаментальном противоречии двух начал, закладываемых в основу единой государственности – государственного унитаризма и принципа федерализма»⁶.

Форма государственно-территориального устройства, как и форма государственного правления, всегда рассматривались как основополагающие элементы государственности. Следовательно, современное государство должно иметь четко выраженную систематизированную схему организации публичной власти, установленную не только в конституции, но и имеющее место в объективной реальности, иначе конституционные формулировки о форме государственно-территориального устройства окажутся фиктивными, а соответственно, бездействующими.

Характеристика государства как федеративного предполагает рассредоточение государственных полномочий по решению тех или иных вопросов управления на территориальном уровне организации государственной власти. Эффективность территориальной организации публичной власти будет зависеть не только от используемой формы государственно-территориального устройства, но и от той ее разновидности, которая будет представлять оптимальную модель, подходящую для этой страны. В частности, по мнению ряда исследователей, в настоящее время отмечается некоторое расхождение между конституционными положениями о государственно-территориальном устройстве Российской Федерации и сложившейся практикой.

Существующие мнения относительно государственно-территориального устройства Российской Федерации, его совершенствования можно свести к двум основным группам. Так, одни полагают, что необходимо совершенствовать «фе-

2 Краснов Ю. К. Государственное право России. История и современность: Учеб. пособие. – М.: Юристъ, 2002. – С. 299.

3 Степанова А. А. Еще раз о федеративном устройстве России // Конституционное и муниципальное право. 2015. – № 7. – С. 21.

4 Авдеев Д. А. Монархическое правосознание и республиканская форма правления в России // Право и политика. – 2010. – № 8 (128). – С. 1468-1475.

5 Ким Ю. В. Федеративная государственность: сущность, генезис, проблемы развития (теоретико-методологические основы) // Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. – Тюмень, 2009. – С. 8-9.

6 Там же. – С. 10.

деральную 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 России⁷. Другие склонны считать, что только возврат к исторически исконной унитарной форме государственного устройства с элементами автономий, может успешно решить все существующие проблемы территориальной организации публичной власти. Чаще всего 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)⁸. Высказываются и другие позиции относительно корреляции федеративных отношений и собственно государственно-территориального устройства⁹.

«В России формально сложилась своя собственная модель федеративного устройства: Россия – конституционная, ассиметричная федерация, основанная на территориальном и национально-территориальном принципах, признающая исключительный суверенитет Федерации.¹⁰ При этом, если формальные характеристики федерации совпадают с реальными внутрисубъектными отношениями, как считает А. А. Степанова, то «провозглашенная кооперативность с реальным распределением полномочий и, самое главное, не совпадает принцип федеративного государственного устройства с реально сложившимися чрезмерно централизованными механизмами взаимодействия центра и регионов. На основании чего А. А. Степанова к числу основных проблем российского федеративного государства, относит следующие: подмена федеративных принципов управления унитарными, отсутствие оптимального межуровневого разграничения компетенции и конституционных механизмов переплетения общегосударственных и территориальных интересов и приходят к выводу, что все это не может не оказывать негативного влияния на эффективность работы государственного механизма и требуют скорейшего разрешения¹¹.

«Поиск совершенного государственно – территориального устройства закономерно подводит к тому, – считает Ю. В. Ким, – что оптимальная форма, рационализирующая механизм государства, представляет некий «срединный», промежуточный вариант, который должен гармонично сочетать федеративные и унитарные принципы построения государственности. На-

более 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 централизма¹².

По верному замечанию С. А. Авакьяна, 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 централизует¹³.

Из вышесказанного вытекает, что дальнейшее развитие федерализма в России должно коррелироваться с учетом особенностей эволюции отечественного государственности, а также иных факторов и детерминант. По нашему глубокому убеждению, в силу специфики и многообразия регионов, образующих Российскую Федерацию, велика 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.

В заключение, хотелось бы обратить внимание на тот факт, что с принятием Конституции в 1993 году, произошли не только политико-правовые изменения в государственном строительстве, но изменилось наименование государства – Российская Федерация. На наш взгляд, это не только не совсем удачное наименование государства, но и излишнее. Попытаемся объяснить свою позицию. Во-первых, в название государства выносятся один из элементов формы государства – Федерация. Это означает, что Россия, может рассматриваться только как федеративное государство.

Как известно ни одно из федеративных государств не именуется подобным образом, как то Немецкая Федерация, Американская Федерация, Бельгийская Федерация, Бразильская Федерация, Австралийская Федерация и т.д. и т.п.

Нам кажется странным, что в отечественном государственном праве, почему то так сложилось, что наименование государство дается в зависимости от формы правления или же формы государственно-территориального устройства. После

7 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.

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

9 См.: Федорец М. Н., Авдеев Д. А. Конституционно-правовой поиск модели формы государственно-территориального устройства Российской Федерации // Право и политика. – 2014. – № 11. – С. 1662.

10 Степанова А. А. Еще раз о федеративном устройстве России // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 7. – С. 23.

11 Там же.

12 Ким Ю. В. Указ. соч. – С. 14.

13 Авакьян С. А. Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 3. – С. 9.

революции страна стала именоваться Советская республика. Сама же аббревиатура РСФСР, придает слову «Россия» значение прилагательного, а государство именуется как Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика. В настоящее время ситуация сохраняется, только вместо формы правления используется форма государственного устройства – Федерация.

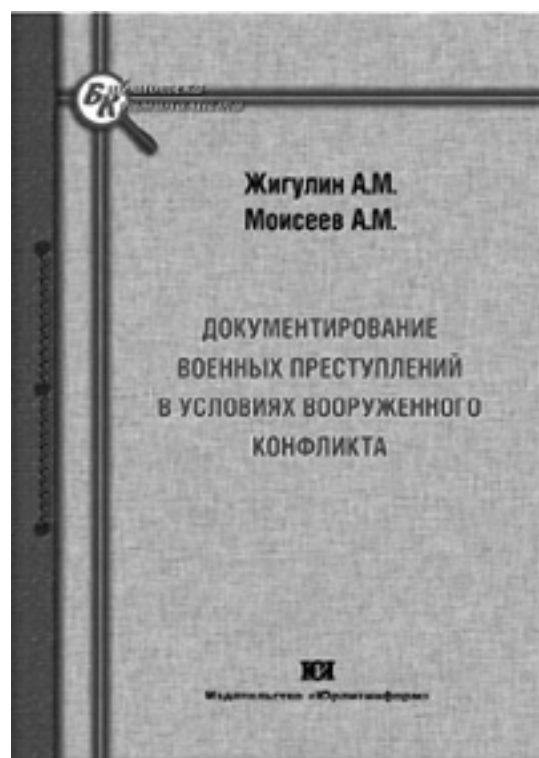
Не вызывает никаких сомнений, что наше государство является Россией, однако почему то мы во главу угла ставим значение элементов формы государства. Еще один пример, Западная Германия именовалась ФРГ – Федеративная Республика *Германии*, а Восточная германия ГДР – *Германская* демократическая республика. На наш взгляд, разница существенна и она очевидна. Известно, что Германия предпочла именоваться как ФРГ, а не ГДР.

Таким образом, использованное Конституцией наименование «Российская Федерация» видимо было выбрано для того чтобы подчеркнуть федеративный характер российского государства, показать, что Россия перешла от декларативного советского федерализма, к действительной федерации, принципы которой установлены в Конституции и позволяют не сомневаться в федеративной природе России.

Соответственно, если мы будем переходить к иной форме государственно-территориального устройства, то в первую очередь, необходимо будет принимать новую Конституцию, так как поправками в нее обойтись не удастся¹⁴. Получается, что федеративная форма государственного устройства является неизбежностью в России и перейти к иной форме государственно-территориального устройства будет затруднительно, если не сказать невозможно.

Пристатейный библиографический список

1. Авакьян С. А. Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 3.
2. Авдеев Д. А. Монархическое правосознание и республиканская форма правления в России // Право и политика. – 2010. – № 8 (128).
3. Авдеев Д. А. Юридическое качество Конституции Российской Федерации // Современное право. – 2014. – № 8.
4. Бабурин С. Н. Территория государства: правовые и геополитические проблемы. – М: Ид-во Московского университета, 1997. – С. 451-475.
5. Добрынин Н. М. Новый федерализм: Модель будущего государственного устройства Российской Федерации. – Новосибирск, 2003. – С. 16-18.
6. Черепанов В. А. Теория российского федерализма. Учебное. – М.: МЗ-ПРЕСС, 2005.
7. Ким Ю. В. Федеративная государственность: сущность, генезис, проблемы развития (теоретико-методологические основы) // Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. – Тюмень, 2009.
8. Краснов Ю. К. Государственное право России. История и современность: Учеб. пособие. – М.: Юристъ, 2002.
9. Степанова А. А. Еще раз о федеративном устройстве России // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 7.
10. Федорец М. Н., Авдеев Д. А. Конституционно-правовой поиск модели формы государственно-территориального устройства Российской Федерации // Право и политика. – 2014. – № 11.
11. Филиппов В. Р. Реформирование российской государственности: политизация этничности или деэтнизация этничности // Казанский федералист. – 2002. – № 1.



¹⁴ Авдеев Д. А. Юридическое качество Конституции Российской Федерации // Современное право. – 2014. – № 8. – С. 21.