

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ФЕДЕРАЛИСТСКИХ НАЧАЛ В РОССИИ

***Аннотация.** Автор анализирует особенности российского федерализма и перспективы дальнейшего развития федеративных отношений в России. Исследуя процесс федерализации в России, образования субъектов Федерации, выявляется сильное влияние централистских тенденций в организации государственной власти на территориальном уровне управления.*

***Ключевые слова:** государственно-территориальное устройство, Российская Федерация, федерализм, федеративные отношения.*

16 января 1918 года на III съезде Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов была принята «Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа», которая провозгласила Российскую Советскую Республику, которая учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация Советских национальных республик.

С этого момента территориальная организация государственной власти в России идет по пути федерализации и установления основ построения федеративных отношений между центральными органами государственной власти и органами власти на местах (местными). Начинается процесс образования субъектов РСФСР – образование автономных областей, входивших в состав края на территории РСФСР на началах административной автономии (образованы Адыгейская, входила в состав Краснодарского края, Горно-Алтайская, входила в состав Алтайского края, Карачаево-Черкесская входила в состав Ставропольского края, Хакасская, входила в состав Красноярского края, Чувашская, Калмыцкая, Карельская, Марийская автономные области и др. Были образованы и автономные республики (Башкирская, Татарская, Дагестанская АССР и др.

К началу 20-х гг. появляются трудовые коммуны (Трудовая коммуна немцев Поволжья, Карельская трудовая коммуна). В 1923 г. в составе РСФСР находилось 11 автономных республик, 14 автономных областей и 63 губернии и области. Высшей формой автономии являлась автономная республика, так как являлась государством, т. е. имела собственные органы государственной власти, свою конституцию. В отличие от автономной республики автономные трудовые коммуны и автономные области не имели атрибутов государственности.

С вхождением РСФСР в состав СССР после заключения 30 декабря 1922 года Договора об образовании СССР были упразднены автономные

трудовые коммун, а трудовые коммуны немцев Поволжья и Карельская преобразованы в автономные республики.

Процесс создания автономий продолжался и после принятия Конституции (Основного закона) РСФСР 1925 года. В 1925 г. в составе Пермской области возникает новая форма автономии – национальный округ – Коми-Пермяцкий. В 1929-1930 годах создаются национальные округа в составе ряда краев и областей (Корякский, Чукотский, Таймырский, Эвенкийский, Ненецкий и др.). Национальные округа являлись особенностью лишь Российской Федерации, то есть ни в одной другой союзной республике они не создавались.

В Конституции РСФСР 1937 года перечислялись 16 автономных республик, 5 автономных областей. Края и области субъектами Федерации по-прежнему не признавались. Автономные республики рассматривались как не суверенные государства, так как их конституции подлежали утверждению Верховным Советом РСФСР.

По окончании Великой Отечественной войны в состав РСФСР вошли: область Петсамо (Печенга), принадлежавшая Финляндии; город Кенигсберг с прилегающими к нему районами (Восточная Пруссия), составившие впоследствии Калининградскую область; Южный Сахалин и Курильские острова. В сороковые годы XX века многие автономии были ликвидированы, в последующем стали возрождаться автономии многих репрессированных народов (например, в 1957 году была создана Калмыцкая автономная область, которая в дальнейшем преобразовалась в Калмыцкую АССР. Черкесская автономная область была преобразована в Карачаево-Черкесскую автономную область).

В конце 80-х годов начале 90-х прошлого века начался процесс распада СССР, что не могло не отразиться на государственно-территориальном устройстве России. В этот период начинают закладываться основы модели будущего федеративного устройства Российской Федерации. 31 марта 1992 года заключается Федеративный Договор между Российской Федерацией и ее субъектами о разграничении компетенции. Согласно положениям Федеративного договора края и области, получали статус субъектов Российской Федерации. Москва и Санкт-Петербург тоже были приравнены к статусу субъектов Федерации как города федерального значения. Национальные округа стали именоваться автономными, а среди автономных областей только Еврейская сохранила такой статус.

В становлении государственно-территориального устройства 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 государственного устройства перед принятием Конституции 1993 года [Баглай 2001: 300].

Следует особо подчеркнуть, что российская модель советской федерации представляла собой фактически унитарную форму государственно-территориального устройства, смешанного типа, где автономные республики признавались субъектами Федерации, а края, области таковыми не являлись.

С 1993 по 2000 годы наступил следующий этап в развитии федеративных отношений, который характеризовался децентрализацией государственного управления, что находило свое отражение в развитии договорного процесса о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами (при этом заключаемые Договоры носили «индивидуальный» характер и отражали особенности политических и социально-экономических отношений между федеральными органами власти и органами власти соответствующего субъекта Федерации).

С 2000 года начинается этап централизации в эволюции федеративных отношений. На данном этапе происходит пересмотр сложившихся федеративных отношений, трансформация порядка разграничения предметов ведения и полномочий, выражающаяся отход от договорного процесса по данному вопросу, установление правовой вертикали исполнительно-распорядительных государственных органов [Авдеев 2016: 9 – 10].

Образование Государственного Совета и Федеральных округов с должностью полномочного представителя Президента способствовали некоей централизации в федеративных отношениях. Введения института полномочного представителя Президента в федеральных округах преследовало цель, по нашему мнению, наведения политической стабильности и правопорядка в субъектах Российской Федерации. Так, например, в результате юридической ревизии законодательства субъектов Российской Федерации были приведены в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством все конституции (уставы) субъектов Российской Федерации (внесены изменения или приняты в новой редакции). В начале 2005-2008-х годах, произошло укрупнение ряда сложноустроенных субъектов Российской Федерации, за счет объединения автономных округов и краев, областей в состав которых они входили (появились Забайкальский, Камчатский и Пермский края).

Таким образом, федерализация России, образование субъектов Российской Федерации, развитие федеративных отношений (между центром и регионами) свидетельствуют о доминировании централистской модели

государственного управления. В свою очередь федерализм предполагает законодательную самостоятельность, организационную. В настоящее время федеральное законодательство не предоставляет в достаточной степени самостоятельность субъектам Федерации. Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» достаточно подробно регламентируют организацию государственной власти в субъектах Федерации [Федеральный закон].

К числу дискуссионных вопросов продолжает оставаться вопрос о будущей модели государственно-территориального устройства России. Представляет интерес позиция Ю.В. Кима, который считает, что «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» [Ким 2009: 14].

Соглашаясь с позицией Ю.В. Кима считаем, что 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 [Авдеев 2017: 245].

Список источников

1. Авдеев Д.А. Проблемы и перспективы федерализма в России // Конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации: современное состояние и перспективы: материалы межрегиональной научно-практической конференции,

г. Тюмень, 18 сентября 2015 г. / под ред. канд. юрид. наук, доцента Д.А. Авдеева. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2016.

2. Авдеев Д.А. Современные проблемы федерализма // Евразийский юридический журнал. 2017. № 6 (108).

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

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

5. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // СПС КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 09.11.2020)