



Научная статья

УДК 342.15

<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2025-0-1-183-191>

ФЕДЕРАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА КАК УСЛОВИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Максим Николаевич Федорец

Тюменский государственный университет, 625003, Россия, г. Тюмень,

ул. Володарского, д. 6

memphis72@mail.ru

Аннотация

В статье анализируются особенности государственно-территориального устройства через призму процесса федерализации, который рассматривается автором как одно из условий эффективности отечественного публичного управления. Используется системный подход, сравнительно-правовой, формально-юридический, исторический и диалектический методы, с помощью которых раскрываются сущностные свойства российского федерализма. Делается вывод о необходимости при осуществлении публичного управления исходить из сложившихся политико-правовых условий и социально-экономических и обстоятельств, а также национальных и иных традиций, особенностей правовой культуры многонационального народа Российской Федерации. Обосновывается авторская позиция о важности учета сущностных свойств федерализации как процесса выстраивания отношений между федеральным центром с одной стороны и субъектами Федерации с другой.

Ключевые слова: федерализм; федерация; государственно-территориальное устройство; публичное управление; публичная власть.

Для цитирования: Федорец М. Н. Федерализация государственно-территориального устройства как условие эффективности публичного управления в России // Вестник Российской правовой академии. 2025. № 1. С. 183–191. <https://doi.org/10.33874/2072-9936-2025-0-1-183-191>

Research Article

FEDERALIZATION OF STATE-TERRITORIAL STRUCTURE AS A CONDITION FOR THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN RUSSIA

Maxim N. Fedorets

Tyumen State University, 6 Volodarskii St., Tyumen, 625003, Russia
memphis72@mail.ru

Abstract

The article analyzes the features of the state-territorial structure through the prism of the federalization process, which is considered by the author as one of the conditions for the effectiveness of domestic public administration. A systemic approach, comparative legal, formal legal, historical and dialectical methods are used, with the help of which the essential properties of Russian federalism are revealed. A conclusion is made about the need to proceed from the established political and legal conditions and socio-economic circumstances, as well as national and other traditions, features of the legal culture of the multinational people of the Russian Federation when implementing public administration. The author's position on the importance of considering the essential properties of federalization as a process of building relations between the federal center on the one hand and the subjects of the Federation on the other is substantiated.

Keywords: federalism; federation; state-territorial structure; public administration; public authority.

For citation: Fedorets M. N. Federalization of State-Territorial Structure as a Condition for the Effectiveness of Public Administration in Russia. *Herald of the Russian Law Academy*, 2025, no. 1, pp. 183–191. (In Russ.) <https://doi.org/10.33874/2072-9936-2025-0-1-183-191>

Введение

Специфика федеративного государства, в отличие от унитарного, заключается в особенности публичного управления. Двухуровневая организация власти федерации требует построения федеративных отношений (отношений между федеральным центром и регионами) на несколько иных принципах, чем в странах с иной формой государственно-территориального устройства. Распределение (разграничение) полномочий и предметов ведения между самой Федерацией и ее субъектами строится на основе сложившихся особенностей публичного управления в данном

государстве, политико-правовых условий и социально-экономических и обстоятельств, а также национальных традиций, особенностей правовой культуры многонационального российского народа. Поэтому процессы федерализации государственно-территориального устройства считаются наиболее эффективными, если они учитывают вышеназванные факторы и направлены на достижение определенных показателей, отражающих результативность публичного управления.

Федерализация представляет собой процесс сбалансированного выстраивания отношений по управлению делами государства, где с одной стороны выступает федеральный центр в лице органов государственной власти Федерации (федеральные органы) и регионы (субъекты Федерации) от имени которых осуществляют государственную власть соответствующие органы власти и управления (субъектовые органы). Важность гармонизации федеративных отношений между этими двумя уровнями государственной власти выступает залогом успешного публичного управления делами федеративного государства.

1. Единство публичной власти как основа федерализации

В настоящее время российская система государственного управления переживает очередной этап реформирования, который берет свое начало с момента внесения изменений в Конституцию РФ Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [1]. Данный Закон внес многочисленные коррективы в конституционный текст, которые касались различных сфер жизнедеятельности российского государства и общества. Однако ключевым, а соответственно определяющим дальнейшее развитие национальной системы государственного управления является, по нашему мнению, появление в тексте Конституции понятия «единая публичная власть».

Единство публичной власти, в свете конституционных изменений, предполагает не только сложившиеся совместное функционирование федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, но и включение органов местного самоуправления в единую систему публичной власти. Своеобразие правового положения органов местного самоуправления в этом и проявляется, что в соответствии со ст. 12 Конституции, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, но при этом образуют вместе с органами государственной власти, иными государственными органами единую систему публичной власти и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории согласно ч. 3 ст. 132 Конституции.

Единство публичной власти означает не только концептуальное изменение организации и функционирования всей системы государственной и муниципальной власти, но и определяет дальнейшее взаимодействие федеральных органов власти, с одной стороны, и органов государственной власти субъектов Федерации – с другой.

Со всей очевидностью можно говорить об определенной степени унификации целевых установок в процессе управления делами государства, которые не мо-

гут не отражаться на вопросах развития отечественного федерализма, и совершенствования государственно-территориального устройства. После вхождения в 2014 г. в состав Российской Федерации Республики Крым и образование в этой связи двух новых субъектов – собственно самой Республики Крым и города федерального значения – Севастополя, начался новый этап в истории российского федерализма. В 2022 г. к субъектному составу Российской Федерации были добавлены в результате присоединения Донецкая Народная Республика (ДНР) [2], Луганская Народная Республика (ЛНР) [3], Запорожская [4] и Херсонская области [5]. Таким образом, количество субъектов Российской Федерации вновь стало равняться 89, как это было на момент принятия Конституции в 1993 г. Увеличение количества субъектов в составе Российской Федерации не может не сказываться и на финансировании новых субъектов Федерации по тем или иным вопросам за счет федерального бюджета, а также перераспределения материально-финансовых ресурсов, выстраивании федеративных отношений в рамках конституционно-правового поля Российской Федерации.

В сложившихся современных условиях противостояния России и стран западно-либеральной ориентации как никогда возникает потребность в единстве, сплоченности, чем, собственно говоря, и вызваны особенности некой централизации государственного управления и концентрированности государственно властных полномочий в одном политическом центре управления.

2. Некоторые особенности становления государственно-территориального устройства и отечественного федерализма

История становления федерации в России начинается с момента принятия Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа от 3 января 1918 г., в которой Россия провозглашалась как федеративное государство. РСФСР – Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика (в Конституции СССР 1936 г. аббревиатура РСФСР была сохранена, однако слова «советская» и «социалистическая» были переставлены местами и государство стало именоваться как «Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика»).

После принятия 10 июля 1918 г. в Советской России процессы федерализации выразились в образовании субъектов Федерации, юридическом закреплении их конституционно-правового статуса, регламентирования порядка образования их органов государственной власти, а также основ их взаимодействия с центральными органами власти и управления. Так, к 1923 г. в России были образованы 11 автономных республик, 14 автономных областей и 63 губернии и области. Автономная республика в составе РСФСР считалась высшей формой проявления государственности по сравнению с другими субъектами советской федерации, а вот автономные трудовые коммуны и автономные области не имели атрибутов государственности [6, с. 82]. После окончания Великой Отечественной войны территориальные размеры Советского государства были расширены за счет включения в его состав часть бывшей Восточной Пруссии и образование первоначально Кенигсбергской, а в последующем Калининградской области, Южного Сахалина и Курильских островов.

В начале 90-х гг. прошлого века в связи с распадом Союза Советских Социалистических Республик начался новый этап трансформации государственно-территориального устройства Российской Федерации. Начало данного этапа связывают с принятием 31 марта 1992 г. Федеративного договора, который является собирательным понятием, так как включает в себя три вида договора о разграничении предметов ведения и полномочий где одной стороной выступает Федеральной центр в лице Российской Федерации, а с другой республики, далее области, края и города федерального значения и третью группу образуют автономная область и автономные округа. Принятая в декабре 1993 г. Конституция РФ на высшем юридическом уровне правового регулирования установила основы российского федеративного государственно-территориального устройства, перечислив наименования всех субъектов Российской Федерации (ст. 65).

Процесс федерализации после принятия Конституции РФ в 1993 г. носил децентрализованный характер. Это находило свое отражение в договорном процессе разграничении полномочий между Российской Федерацией и соответствующими ее субъектами. Однако начиная с 2000 г., когда были образованы федеральные округа и Государственный совет, четко прослеживается обратный процесс – централизации федеративных отношений, который проявился, во-первых в свертывании договорной практики разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, во-вторых, приведение регионального законодательства в соответствии с федеральным, в-третьих унификация способов образования органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В настоящее время подавляющее большинство исследователей-правоведов характеризуют отечественный федерализм как федерализм централизованный или даже гиперцентрализованный, так как юридическое предпочтение остается за федеральным центром. Так, например, в случае принятия субъектом Российской Федерации закона, принятого по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а в последующем принятие федерального закона, регулирующего схожие отношения, то закон субъекта подлежит приведению в соответствии с федеральным. Подобная практика приводит к тому, что весь спектр регионального законодательства – законов, принимаемых законодательными органами государственной власти субъектов Федерации, не отличается по содержательной части от федеральных, так как содержит аналогичные положения, что и нормы федеральных законов. Для примера, в зарубежных федерациях существует возможность опережающего законодательства, т. е. если законодательный орган субъекта федерации принял соответствующий закон, а в последующем по такому же вопросу был принят закон федерации, то действовать будет закон субъекта федерации, т. н. модель «конкурирующего нормотворчества». Например, в ФРГ земля как субъект германской федерации может «принимать законы до тех пор и постольку, пока и поскольку Федерация не использует свои законодательные полномочия» [7, с. 546].

В Соединенных Штатах Америки полномочия между Федерацией и штатами разграничивается по остаточному принципу. Так, американская Конституция ус-

танавливает исключительные полномочия Федерации, а в соответствии с X поправкой полномочия, не предоставленные Конституцией США и пользование которыми не возбранено отдельным штатам, остаются за штатами или за народом. По верному замечанию А. М. Осавелюка «благодаря остаточным полномочиям штаты получили возможность самостоятельно регулировать большой круг вопросов, включая определение системы собственных органов власти, принятие конституции штата» и т.д. [8, с. 326].

В Российской Федерации предметы ведения и полномочия разделены на три группы: 1) предметы ведения Российской Федерации; 2) предметы совместного ведения Российской Федерации; 3) остаточная компетенция субъектов Российской Федерации. Следует отметить, что в отличие от американского и германского опыта федеративного регулирования в Российской Федерации действует принцип приоритетности и доминирования федерального законодательства по вопросам, образующим предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Из чего следует, что в случае принятия закона каким-либо субъектом Российской Федерации и последующим принятием федерального закона, регулирующего схожие общественные отношения, региональный закон (закон субъекта Федерации) подлежит приведению в соответствии с положениями федерального закона.

Таким образом, можно со всей уверенностью сказать, что субъекты Российской Федерации обладают автономной самостоятельностью только по вопросам собственного (исключительного ведения), в соответствии со ст. 73 Конституции РФ. А объем таких полномочий, как известно, незначителен.

Кстати, в работах ряда отечественных ученых начала XXI в. говорилось об унитарной направленности в развитии российского государственного устройства [9, с. 138], даже писалось об утрате важных (необходимых) признаков федеративного государства [10, с. 23–24]. В достаточной степени интересное мнение высказывала профессор И. А. Умнова в своей статье о том, что «конституционные основы федеративного устройства по российской Конституции изначально представляли компромисс между федерализмом, унитаризмом и конфедерализмом» [11, с. 66.]

В дальнейшем ряд ученых также отмечали своеобразный характер федеративной модели российского государства, особенности его государственно-территориального устройства. В частности, профессор Н. М. Добрынин характеризует отечественный федерализм как фантомный, что проявляется в том, что «существует системный разрыв между декларируемым и действительным состоянием государственной системы» [12, с. 34]. Это проявляется прежде всего в ярко выраженном централизованном характере организации государственной власти в Российской Федерации, которое нашло свое отражение в существовании, как отмечает Д. А. Авдеев, «единого центра, сконцентрировавшего стратегические полномочия и прерогативы по управлению делами государства и решению вопросов внутренней и внешней политики» [13, с. 32].

Нельзя не согласиться с утверждением Ю. В. Кима, 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» [14, с. 10].

Заключение

Несмотря на сложность и неоднородность российского федерализма, особенности его становления и формирование государственно-территориального устройства современной России, специфику конституционно-правового субъектного состава Российской Федерации, считаем, что важно учитывать сущностные свойства федерализма, предполагающего определенную правовую автономию регионов, некую децентрализацию в государственном управлении, построение федеративных отношений, в основе которых лежит баланс как общегосударственных (общефедеральных), так и региональных (субъектовых) интересов.

Как верно отмечает Д. А. Авдеев, 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 [15, с. 244]. Задача современной политической элиты России – найти эту оптимальную модель, которая будет соответствовать национальным интересам России как федерации.

Пристатейный библиографический список

1. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.
2. Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики» // СПС «КонсультантПлюс».
3. Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Луганской Народной Республики» // СПС «КонсультантПлюс».
4. Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 7-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Запорожской области» // СПС «КонсультантПлюс».
5. Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 8-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Херсонской области» // СПС «КонсультантПлюс».

6. Авдеев Д. А. Российское конституционное право : учебное пособие. Тюмень : Изд-во ТюмГУ, 2021.
7. Конституционное право зарубежных стран : учебник / под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. 4-е изд., перераб. и доп. М. : НОРМА ; ИНФРА-М, 2018.
8. Осавельюк А. М. Конституционное право зарубежных стран. 2-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТИ, 2020.
9. Черепанов В. А. Федеративная реформа в России. М. : Социально-политическая мысль, 2007.
10. Зуйков А. В. Размышления о российском федерализме (по материалам журнала «Сравнительное конституционное обозрение») // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 12.
11. Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма: модель и реальность // К новой модели российского федерализма / под общ. ред. А. Рябова, А. Захарова, О. Здравосмысловой. М. : Весь Мир, 2013.
12. Добрынин Н. М. Современный российский федерализм в фокусе проблем обеспечения демократии, разделения властей и работоспособности административной вертикали // Государство и право. 2020. № 2.
13. Авдеев Д. А. Монокрайизм отечественного государственного управления // Известия Алтайского государственного университета. 2017. № 4.
14. Ким Ю. В. Федеративная государственность: сущность, генезис, проблемы развития (теоретико-методологические основы) : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Тюмень, 2009.
15. Авдеев Д. А. Современные проблемы российского федерализма // Евразийский юридический журнал. 2017. № 6 (109).

References

1. Law of the Russian Federation on Amendments to the Constitution of the Russian Federation of March 14, 2020 No. 1-FKZ "On Improving the Regulation of Certain Issues of the Organization and Functioning of Public Authority". *Collection of Legislation of the Russian Federation*, 2020, no. 11, art. 1416. (In Russ.)
2. Federal Constitutional Law of October 4, 2022 No. 5-FKZ "On the Admission to the Russian Federation of the Donetsk People's Republic and the Formation Within the Russian Federation of a New Subject – The Donetsk People's Republic" (SPS "Consultant-Plus"). (In Russ.)
3. Federal Constitutional Law of October 4, 2022 No. 6-FKZ "On the Admission to the Russian Federation of the Lugansk People's Republic and the Formation Within the Russian Federation of a New Subject – The Lugansk People's Republic" (SPS "Consultant-Plus"). (In Russ.)
4. Federal Constitutional Law of October 4, 2022 No. 7-FKZ "On the Admission to the Russian Federation of the Zaporizhia Oblast and the Formation of a New Subject Within the Russian Federation – The Zaporizhia Oblast" (SPS "ConsultantPlus"). (In Russ.)
5. Federal Constitutional Law of October 4, 2022 No. 8-FKZ "On the Admission to the Russian Federation of the Kherson Oblast and the Formation of a New Subject Within the Russian Federation – The Kherson Oblast" (SPS "ConsultantPlus"). (In Russ.)

6. Avdeev D. A. Russian Constitutional Law: Textbook. Tyumen: Tyumen State University Publishing House, 2021. (In Russ.)
7. Baglai M. V., Leibo Iu. I., Entin L. M. (eds.). Constitutional Law of Foreign Countries: Textbook. 4th ed. Moscow: Norma; Infra-M, 2018. (In Russ.)
8. Osaveliuk A. M. Constitutional Law of Foreign Countries. 2nd ed. Moscow: Iunty, 2020. (In Russ.)
9. Cherepanov V. A. Federal Reform in Russia. Moscow: Social and Political Thought, 2007. (In Russ.)
10. Zuikov A. V. Reflections on Russian Federalism (Based on the Materials of the Journal "Comparative Constitutional Review"). *State Power and Local Self-Government*, 2008, no. 12. (In Russ.)
11. Umnova I. A. Constitutional Foundations of Modern Russian Federalism: Model and Reality. In Riabov A., Zakharov A., Zdravomyslova O. (eds.). *Towards a New Model of Russian Federalism*. Moscow: Ves Mir, 2013. (In Russ.)
12. Dobrynin N. M. Modern Russian Federalism in the Focus of Problems of Ensuring Democracy, Separation of Powers and the Efficiency of the Administrative Vertical. *State and Law*, 2020, no. 2. (In Russ.)
13. Avdeev D. A. Monocratic Nature of Domestic Public Administration. *Bulletin of the Altai State University*, 2017, no. 4. (In Russ.)
14. Kim Iu. V. Federal Statehood: Essence, Genesis, Development Problems (Theoretical and Methodological Foundations): Synopsis of a Thesis for a Doctor Degree in Law Sciences. Tyumen, 2009. (In Russ.)
15. Avdeev D. A. Modern Problems of Russian Federalism. *Eurasian Law Journal*, 2017, no. 6 (109). (In Russ.)

Сведения об авторе:

М. Н. Федорец – соискатель.

Information about the author:

M. N. Fedorets – Applicant.

Статья поступила в редакцию 29.10.2024; одобрена после рецензирования 09.12.2024; принята к публикации 04.02.2025.

The article was submitted to the editorial office 29.10.2024; approved after reviewing 09.12.2024; accepted for publication 04.02.2025.