

УДК 342.24

Паламарчук Анастасия Владимировна, обучающаяся Крымского филиала
ФГБОУ ВО «Российский Государственный Университет Правосудия»

e-mail: paaaatrik@bk.ru

Научный руководитель – Кошман В.А., преподаватель кафедры теории и
истории государства и права Крымского филиала ФГБОУ ВО «Российский
Государственный Университет Правосудия», кандидат юридических наук

ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ПРОБЛЕМ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Аннотация. В статье рассматривается взаимосвязь проблем
федеративного устройства Российской Федерации и событиями формирования
СССР. Критическому анализу подвергается национально-территориальный
принцип образования субъектов РФ. Подчеркивается проблематичный характер
определения самой этничности. Показывается логико-историческая связь
между асимметрией федерации и вышеуказанным.

Ключевые слова: федерализм, этничность, асимметрия федерации, СССР.

HISTORICAL ASPECT OF RUSSIAN FEDERALISM PROBLEMS

Palamarchuk Anastasia Vladimirovna, studying Crimean branch of FSBOU
"Russian State University of Justice"

e-mail: paaaatrik@bk.ru

Scientific Head - Koshman V.A., Teacher of the Department of Theory and
History of the State and Law of the Crimean Branch of FSBOU "Russian State
University of Justice," Candidate of Legal Sciences.

Annotation. Connection between past events of USSR formation and current
federalism problems in Russian Federation is considered. Ethno-territorial principle

of federal unit's creation is critically analyzed. It is stated that term ethnicity has problematical definition itself. Logic-historical chain between federal asymmetry and above-stated is highlighted.

Key words: federalism, ethnicity, federal asymmetry, USSR.

В современных дисциплинах, изучающих государственное устройство, федеративная форма правления является противоречащим институтом, который все больше и больше показывает свою нестабильность и колебательный процесс между централизацией и децентрализацией в государстве, но при этом, федеративная модель государственного устройства востребована в изучении и имеет место в реализации этого института на практике, но актуальнее всего является рассмотрение данного вопроса на территории Российской Федерации.

Проблематичность асимметрии субъектов РФ, вызванная исторической обусловленностью, коллизионными нормами Конституции и нормативно-правовыми актами субъектов РФ, а также федеративными договорами, заключенными между субъектами РФ и центральной властью сказываются на развитии активных споров о разрозненности положения населения, его экономического и социального неравенства в субъектах, неоднородности, коллизий действующих норм и дефиниций в области национального вопроса, а также порядка защиты прав отдельных этносов. Поэтому, мы считаем актуальным и необходимым изучить детальнее вопрос о различном статусе субъектов Российской Федерации, проследить и анализировать возникновение и развитие данной проблематики в историческом аспекте, попытаемся предложить свои пути разрешения данных вопросов.

Данная тема вызывает непреходящий интерес, так как данная тема непосредственно касается прежде всего граждан и дальнейшего состояния уровня жизни не только людей, но и целостности всего государства. При написании работы был использован формально-юридический метод с рассмотрением законодательства, действующего в настоящее время, с исследованием возникших проблем в контексте истории их появления.

Как мы знаем, современному федеративному устройству предшествовал ряд исторических обстоятельств, повлиявших на особенность формирования федерализма в Российской Федерации. Непосредственно на сложившуюся ситуацию оказали большее влияние события, которые вкупе со становлением и развитием государственных институтов и внутренней обстановки в стране стали неразрывно связаны с возникшими национальными конфликтами в период XX века. Данные конфликты были вызваны подъемом национального самосознания отдельных народов, следуя постулатам большевиков и их идей на свободное развитие национальных меньшинств, самоопределение становилось как приоритетная цель вплоть до отделения и создания отдельных независимых государств. Принцип права наций на самоопределение закреплялся в государственных актах и развивался Лениным, но позиции большевиков оказались невозможными в реализации в сложившихся условиях борьбы идей унитарного государственного устройства и федерации. Однако, развитие данной идеи найдет отражение немного позже, когда Россия начала свое развитие по пути конституционной федерации и наряду с другими республиками вошла в Союз ССР.

Почти во всех конституциях, принимаемых в соответствии с Конституцией СССР 1924 года устанавливались гарантии, предусматривающие права национальных меньшинств, их равноправие и гарантии соблюдения данных прав. Советская власть заявляла о стабильности межнациональных отношений, о дружбе наций и народов, а этнический федерализм выступал гарантом единства большой страны. Наравне с законодательным закреплением прав народов был создан также специализированный орган – Наркомнац России – деятельность которого была направлена на урегулирование межнациональных конфликтов, роль которого постепенно возрастала. Данный орган занимался справочно-аналитической деятельностью и продолжает свою работу на данный момент в виде министерства, которое изучает национальную и региональную политику, учитывая специфику федеративного устройства РФ.

Таким образом, мы еще раз можем сделать вывод о том, что появлению противоречий являлась идея самоопределения народа, которая в силу своей двойственной природы является фактором, как ухудшающим положение, и в то же время с позиции большевиков – государство - есть сплочение территории и нации, которое предопределяет развитие демократии в обществе, способствует развитию буржуазного национализма, за которыми пролетариат закрепляет свои позиции.

До сих пор принцип самоопределения наций является основополагающим в совокупности всех иных принципов федерализма в современной Российской Федерации и одно из основ конституционного строя, вытекающих из природы форм государственного устройства и содержания, закрепленных в Конституции 1993 года, а также нормативно-правовых актов современной РФ. В связи с этим, мы можем делать вывод, что он является и первоначально заложенным, однако, несмотря на свою устойчивость и обоснованность параллельно вызывает коллизионное мнение в правовом ключе и в реализации данного принципа на практике, так как на данный момент, проблема межнациональных отношений не исчерпывает свой характер, а наоборот в некоторых регионах имеет достаточно острое проявление, ибо помимо существуют причины, влияющие на разрозненность положений, образующих асимметрию субъектов Российской Федерации. Национальный фактор является одним из них. Давайте остановимся на этом вопросе подробнее.

В отечественной науке дается следующее определение национальным меньшинствам, права которых защищались и продолжают защищаться на территории Российской Федерации: «Национальные меньшинства – это этнически однородные или смешанные общности индивидов, которые занимают не доминирующее положение в государстве проживания и отличаются от основного (титульного) населения своим национальным происхождением, устойчивостью культурных, языковых, религиозных и хозяйственных особенностей». [Пешперова 1998: 167]

Как мы видим, в предложенном понятии отсутствует один важный элемент, который присутствует в определении Европейской комиссии к демократии через право, а именно: о стремлении такой группы защищать свою культуру, традиции, язык или религию. На наш взгляд, этот признак является важным, потому что национальное меньшинство понимается как общность индивидов, которые активно проявляют свою идентичность и реализуют свои права, а не являются пассивной группой, получающей права в виде особого статуса. Данное понятие следует отличать от этнического меньшинства, потому что в этом случае этнос имеет узконаправленное значение, в то время как первое обладает гораздо большим объемом. С выделением признака национального самоопределения мы столкнемся еще не раз и хотим тем самым показать, что функционирование каждого принципа, рассматриваемого отдельно или вкуче является взаимо-обуславливающим, и непосредственно влияющим на устойчивость механизма государства в целом, не имея при этом четкого и единого содержания на законодательном уровне, а также его толкования и уяснения.

Как подчеркивает Бутаев И.А. - анализ сложившейся ситуации позволяет нам обозначить основополагающие факторы федерализма с этнополитической проблемной стороны. К ним относится не только вышеуказанная проблема на законодательном уровне, но также и практические аспекты, например: нарушение прав человека, появление такого явления как международный терроризм, миграционные процессы, этнополитический сепаратизм в Чечне и в других субъектах, осетинско-ингушский конфликт, гипертрофированность русского населения и др. [Бутаев 2007]

Таким образом, данный принцип является проблематичным с точки зрения толкования его элементов, связанных с определением понятий национальности, национальных меньшинств и т.д. В то же время, складывающиеся отношения, связанные с межнациональными и межэтническими конфликтами, являются многообразными и сложными по характеру их возникновения, а также являются самыми продолжительными

сравнительно по отношению с другими типами социально-политических конфликтов.

Теперь же мы рассмотрим форму государственного устройства. Для анализа федерализма мы обратим внимание на остальные его принципы. Федерация базируется на таких началах как: государственная целостность, единство системы государственной власти, равноправие и самоопределение народов, а соответственно и вытекающее отсюда - равноправие субъектов РФ, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, соотношение федерального и регионального законодательства, принцип двухканальной системы финансов и налогообложения. Все эти принципы достаточно понятны и обусловлены природой самого государства и централизации/децентрализации власти. Хотим подчеркнуть, что данные принципы являются взаимодополняющими, вытекающими и логически обусловленными, поэтому важно соблюдать баланс каждого из, чтобы не нарушать содержание и функционирование других. И если один из основополагающих принципов начинает не в полном объеме реализовываться на практике или выходить за рамки своего действия, превышающих его содержание, а именно - возникновение большего объема полномочий, чем это декларировано и закреплено в законодательстве, то в последующем данные аспекты могут стать проблемными, что будет сказываться на неустойчивости правоотношений внутри государства, между субъектами или же национальными группами.

Обратимся вновь к истокам федерализма и рассмотрим проблематику функционирования данных основ. В советский период СССР включала в себя помимо союзных республик автономные, а также в его состав входили национальные области и округа помимо обычных краев и областей. Таким образом, на практике сложилась разрозненная и отличавшаяся по статусу структура, в пределах которой население каждого из субъекта развивалось в рамках либо же союзных, либо автономных республик. Для представительства

интересов союзных и автономных республик впервые в российской истории Конституцией СССР 1924 года создавалась вторая палата парламента – Совет Национальностей. Соответственно, как мы видим, в территориальную организацию был заложен национальный принцип, что также дало свой толчок в развитии межнациональных конфликтов, так как заложенные принципы административно-территориального устройства являются взаимопротиворечивыми.

Непосредственно на примере Российской Федерации можно проследить, то как субъекты для того, чтобы обладать полной автономией и иметь признаки государственности преобразовывались до уровня национальных республик в 90-х годах. Следовательно, данная асимметрия, сочетая национальный заложенный принцип приводит к внутривнутриполитической борьбе, и в том числе к попыткам сецессии (на примере Татарстана и Чечни). Так как принцип национального самоопределения в силу его большой демократической основы в рамках федерального государства порождает желание нации стать полностью самостоятельной единицей/субъектом – это приводит к национально-территориальной автономии. Данное явление порождает сепаратистское течение, которое ставит под угрозу единство территории, противоречит основам Конституции РФ, правам народа и международным правам человека.

В современном времени построение административного деления, сочетая в себе принцип национальности, является не подходящим, по нашему мнению, так как не несет в себе четкое определение как на законодательном уровне, так и на практике.

Конституция РФ закрепляет: «Каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность. Никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности». [Конституция РФ ст.26]. Но опять же возникает проблема определения национальности, так как данный процесс имеет свои нюансы, потому что национальность может определяется самим человеком самостоятельно, а, следовательно, не имеет четкого устойчивого характера, в том числе имеет место быть смешению

национальностей и образование “метисов”. К тому же, имея дело с глобализацией государств, миграции и эмиграции является невозможным установление четких и конкретных национальных границ, в рамках которых будет проживать только одно определенное национальное население. На территориях национальных республик все равно будут присутствовать и другие национальности, которые могут столкнуться с таким же ущемлением прав на данной территории, а тем самым, перенимая опыт других государств, возможно образование гетто и возрастание межнациональных конфликтов.

Отходя от национальной проблемы, хотелось бы подчеркнуть, что сама по себе республика, как вид субъекта, наделяется большим объемом прав, нежели другие субъекты и этим вызывает противоречия и спорность в равноправном статусе субъектов в РФ, а также порождает правовую коллизию законодателя. Рассмотрим ниже подробнее.

Конституция РФ 1993 года содержит ряд положений, которые закрепляют равноправность субъектов. Трактовать это можно в нескольких смыслах: как равноправность субъектов во взаимоотношениях с государственными органами, распределение в равном объеме компетенции и предметов совместного ведения РФ и субъектов, и как равноправность субъектов между собой. Следует отметить, что закрепленные положения в Конституции подчеркивают именно равенство в право и дееспособности субъектов, что никак не соотносится с фактическим равенством.

Однако, закрепленное равенство субъектов в силу исторических процессов формирования Российского государства привела к разрозненности конституционно-правового статуса субъектов РФ. Этот процесс представляет собой асимметричность субъектов. Под асимметрией конституционно-правового статуса субъектов федеративного государства следует понимать наличие в составе федерации субъектов, имеющих различный конституционно-правовой статус. [Колесников 2009]. И мы действительно можем проследить за этим, рассматривая статус республик и иных субъектов в Российской Федерации.

Лебедев В.А. указывает на то, что «принцип равноправия субъектов РФ, закрепленный в российской Конституции, не является абсолютным. Так, в ч. 2 ст. 5 Конституции РФ республики в составе Российской Федерации признаются государствами, в то время как остальные субъекты РФ таковыми не называются. Исходя из этого, республики наделяются особыми правами. Например, только республики согласно ст. 66 Конституции РФ имеют право самостоятельно определять способ принятия их конституций (референдумом, законодательным органом, специально создаваемым органом и т. д.). Другие субъекты РФ ограничены правом принятия устава только их законодательным органом.» [Лебедев 2012: 1-2].

Действительно, только республики могут обладать статусом государственности, исходя из сложившейся исторической ситуации в период СССР. Однако, данный обособленный статус еще больше развивает коллизию как на законодательном уровне, так и на практике. Обладая подобной иерархией республики имеют по объему больше прав, а, соответственно, соблюдение принципа равноправия субъектов в правовом положении нарушается.

Прежде всего сама Конституция РФ 1993 года именует республики государствами, что существенно отличает и повышает статус республик как более суверенных субъектов РФ. В республиках также существует институт президентства, имеются свои органы государственной власти, хотя в других субъектах главы и представительные органы обладают не таким существенным статусом. Так, республики можно классифицировать по организационной форме государственной власти. Выделяют президентские: Адыгея, Башкортостан, Бурятия, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Северная Осетия — Алания, Татарстан, Чувашия; парламентские: Дагестан, Мордовия, Удмуртия; смешанные: Карелия, Коми. [Семин 2013]. Это является также противоречием Конституции РФ, ибо органы власти в субъектах не могут обладать статусом и иметь такое же наименование как на федеральном уровне. Фактически, не имея полноправного суверенитета и права сепарации республики

являются государствами. Хотя не единожды были попытки обособления субъектов и отделения их от РФ, так как *de facto* обладают всеми чертами государственности. Также возникали конфликты по поводу наименований высших органов федерации и субъектов. Примером может являться институт президента в Республике Татарстан или изначально президент Чечни, хотя это прямо противоречит конституционным основам.

Также отличие республик от иных видов выражается в возможности принимать свои Конституции, когда другие субъекты обладают правом принятия только уставов субъекта.

Примером дифференциации статуса является допустимость республик устанавливать свои государственные национальные языки наравне с государственным федеральным - русским. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик они употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации. К примеру, в некоторых субъектах существовала практика, когда для того, что чтобы поступить на государственную службу гражданину необходимо было владеть “местным государственным” языком, несмотря на то, что в РФ качестве государственного закреплён лишь один язык – русский.

Как доказательство, примером асимметрии в том числе является и матрешечный способ образования субъектов.

Данная проблема подробно разъясняется в статье Семина С.В.: «...возможность вхождения автономных округов в состав иных субъектов Российской Федерации, например, областей или краёв также является чертой асимметрии, такого права нет больше ни у каких субъектов Российской Федерации, необходимо отметить тот факт, что вхождение автономного округа в состав области или края ведёт к сложносоставной структуре такого субъекта, в результате чего может возникнуть масса противоречий. В данный момент в составе Российской Федерации имеется такой субъект - это Ханты-Мансийский автономный, округ который входит в состав Тюменской области и при этом является равноправным субъектом Российской Федерации, причем надо

заметить, что факт вхождения автономного округа в состав края или области выделяет такой край и область из других аналогичных субъектов, и как следствие, порождает следующую черту асимметрии: - возможность областей и краев иметь в своем составе автономный округ». [Семин 2013: 3]. К тому же, хотелось бы отметить, что многие ученые-правоведы рассматривают идею уменьшения количества видов субъектов Российской Федерации, иначе - оптимизировать состав субъектов, так как такой объем не имеет много смысла, но при этом в реализации должно присутствовать целостное видение «конечного продукта» укрупнения (сколько должно быть субъектов Федерации, каким статусом они должны обладать, каким образом формироваться и т. п.) и должен предполагаться сам алгоритм укрупнения субъектов Федерации. Только при наличии такой концепции можно вести разговор о планировании конкретных случаев слияния субъектов РФ. На данную тему имеется отдельный анализ развития концепции, который должен предполагать собой четкий план действий со стороны государственных органов. [Коршунов 2010].

Также хочется отметить различие статусов городов федерального значения в сравнении с другими субъектами Российской Федерации. Как отмечает Камолов С.Г. в отсутствие правовых критериев для определения понятия «города федерального значения» рассматриваются различные критерии и особенности положения городов, наличие стратегически важных объектов, экономически выгодного состояния, которое отражается на организации управления. Так, Москва обладает определенными особенностями как столица Российской Федерации, установленными Законом РФ от 15.04.1993 № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации» и является финансовым центром РФ, городом для инвестиций и инноваций, который влияет на содержание национальной политики и выступает политически-экономическим образованием. Москва не берет деньги у других субъектов Российской Федерации, а производит 21% от ВВП государства, по объему ВПР Москва входит в список 15 крупнейших городов мира.

Наряду с Москвой выделяются такие города как Санкт-Петербург и Севастополь. В силу своего развития и исторических событий они также обладают особым статусом в сравнении с другими субъектами РФ, в первом случае выступая научно-образовательным туристическим, транспортным центром России, так и расположением Черноморского флота ВМФ России и его геостратегическое положение. [Пахомова 2018].

Данные города оказывают огромное неоспоримое влияние на территорию всего государства и другие субъекты РФ. Особенностью таких городов является специфическое территориальное устройство, особое политическое, культурное, экономическое положение. В связи с этим к ним применяются специальные правила и нормы российского законодательства, а соответственно речи о равноправном положении субъектов в Российской Федерации не может идти.

На наш взгляд, для создания условий, которые бы способствовали ликвидации текущего кризисного состояния государственного устройства России является - смена действующей Конституции, несмотря на то, что Конституция РФ является жесткой. Но прежде чем приступить к ее рассмотрению нам необходимо сделать ряд важных замечаний:

во-первых, никакая форма государственного устройства не является средством для решения этнических проблем, исходя из практики их применения, те или иные более подходящие формы лишь создают условия для более успешного решения этнических конфликтов;

во-вторых, этнические конфликты невозможно до конца решить какими-либо способами, даже таким запрещенным методом, как геноцид, что в то же время противоречит основам международного права и демократической, гуманной направленности государства. Это связано с тем, что этническое деление основано на противопоставлении свой-чужой, которое является одним из врожденных свойств поведения человека, к тому же как показывает мировая практика, применения всего спектра мер, в том числе ассимиляции – одни этнические конфликты исчезают, новые возникают. Причем не помогает даже

физическая ассимиляция вплоть до полного смешения, что можно наблюдать в странах Латинской Америки.

В-третьих, наиболее оптимальным является максимальная минимизация этнических конфликтов и придание им мирных форм и препятствие их переходу в формы вооруженного сопротивления. На наш взгляд является создание унитарного частично децентрализованного государства, которое будет сопровождаться созданием нового административно-территориального деления, при этом с созданием в исключительных случаях и особых территориях уставных форм территориальных автономий. Такая форма позволяет в себе сочетать преимущества и унитаризма, и у федерализации, однако более методично, и что важно не допуская ошибок децентрализованных унитарных государств, вроде Индонезии либо же Испании, где недавно имела места попытка внешней сепарации Каталонии.

Изначально принцип национального самоопределения был заложен в качестве приоритетного с момента построения России в качестве федерации (а именно с момента образования РСФСР в 1918 году). Это и повлекло за собой ряд проблем, существующих до сих пор, такие как: разрозненный статус субъектов РФ, национальные конфликты, экономическая дифференциация регионов, противоречивость законодательных норм. Другой ключевой проблемой является невозможность определения объективных критериев для определения национальности. Данный фактор порождает неопределенность объекта правового регулирования и невозможность защиты носителей субъективных прав. Основным проявлением принципа национального самоопределения являются национальные республики. Обладая целым рядом дополнительных прав из-за исторических особенностей формирования России в качестве федерации, республики являются основным источником асимметричности федеративного устройства. В свою очередь это является фактором, порождающим вышеуказанные проблемы.

Список использованной литературы:

Нормативно-правовые акты:

"Конституция Российской Федерации"(принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ)// в "Собрании законодательства РФ", 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

Иные источники:

Бутаев И. А. Федерализм в России // Вестник ЗабГУ. 2007. №3;

Колесников Ю. А., Киселева А. В. Особенности правового статуса Чечни как субъекта РФ // Пространство экономики. 2009. №4-3 ;

Коршунов Лев Александрович Проблемы оптимизации состава субъектов Российской Федерации // Вестник РЭА им. Г.В. Плеханова. 2010. №5;

Лебедев Валериан Алексеевич Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации // Вестник ЧелГУ. 2012. №1 (255);

Пахомова Наталья Михайловна, Камолов Сергей Георгиевич, Павлюк Альберт Валентинович Особенности городов федерального значения: пробелы законодательства // Проблемы экономики и юридической практики. 2018. №4;

Пешперова, И. Ю. Права национальных меньшинств и их защита в рамках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) : /И. Ю. Пешперова; Санкт-Петербургский государственный университет. -СПб.,1998;

Семин Сергей Владимирович Асимметрия субъектов как черта конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации // Наука. Общество. Государство. 2013. №1 (1)