

УДК 340

Домарецкая Александра Станиславовна

Руководитель,

"Сочинский Судебно-Экспертный Криминалистический Центр"

sochi-expert@mail.ru

Aleksandra S. Domaratska

Head,

Sochi Forensic Forensic Center

sochi-expert@mail.ru

**АКТУАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ
РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА РАЗГРАНИЧЕНИЯ
ПНОМОЧИЙ МЕЖДУ ФЕДЕРАЛЬНЫМИ И РЕГИОНАЛЬНЫМИ
ОРГАНАМИ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**CURRENT AREAS OF REFORM OF THE MECHANISM OF
SEPARATION OF AUTHORITIES BETWEEN FEDERAL AND
REGIONAL AUTHORITIES IN THE RUSSIAN FEDERATION**

Аннотация: В настоящей статье рассмотрены основные направления трансформации механизмов разграничения полномочий между федеральным центром и субъектами Российской Федерации, актуальные для обеспечения стабильного функционирования государственных институтов и динамичного развития социально-экономической системы современной России.

Необходимость использования системы федеративного устройства в случае России обусловлена, прежде всего, двумя основными факторами – обладание самой большой государственной территорией, а также историческое формирование российского государства путем объединения, присоединения и слияния территорий, не только имевших титульные этносы (например Чукотка), но и вполне оформленную государственность (Казанское ханство) или ее зачатки (Дагестан).

Кроме того, «размерный фактор» является и причиной наличия в составе страны территорий с абсолютно разными географическими и климатическими условиями, различающимися социально-культурными и историческими особенностями, что не позволяет применять каких-либо унифицированных стратегий и алгоритмов управления, одинаково эффективных на всех территориях страны, в связи с чем возникает необходимость делегировать на региональный уровень часть государственных полномочий для обеспечения устойчивости всей конструкции государственной власти. Однако такая система нуждается и в постоянной ревизии эффективности существующих механизмов распределения властных полномочий между центром и субъектами,

поскольку постоянно изменяющиеся внутренние и внешние условия требуют гибкой и своевременной адаптации государственного управления целом.

Ключевые слова: *Российская федерация, федеральное устройство, распределение полномочий, государственная власть субъектов Российской Федерации.*

Abstract: *This article considers the main directions of transformation of mechanisms of demarcation of powers between the federal center and subjects of the Russian Federation, relevant for ensuring the stable functioning of state institutions and the dynamic development of the socio-economic system of modern Russia.*

The need to use the system of federal structure in the case of Russia is primarily due to two main factors - the possession of the largest state territory, as well as the historical formation of the Russian state through the unification, accession and merger of territories that not only had title ethnic groups (for example, Chukotka), but also quite formalized statehood (Kazan Khanate) or its beginnings (Dagestan).

In addition, the "dimensional factor" is also the reason for the presence in the country of territories with completely different geographical and climatic conditions, different socio-cultural and historical characteristics, which do not allow the application of any unified management strategies and algorithms, equally effective in all territories of the country, and therefore it is necessary to delegate to the regional level part of the state authority in order to ensure the sustainability of the entire structure of state power. However, such a system also requires a continuous audit of the effectiveness of existing power-sharing mechanisms between the centre and the entities, as the ever-changing internal and external environment requires a flexible and timely adaptation of public administration as a whole.

Keywords: *Russian Federation, federal structure, distribution of powers, state power of constituent entities of the Russian Federation.*

Как показывает история цивилизации, эффективное управление государством, обладающим значительными территориями, даже при условии населения этих территорий преимущественно одним этносом, исповедующим единые ценности, оформленные государственной идеологией или религией, возможно в абсолютном большинстве случаев лишь при условии федерального государственного устройства.

В случаях же, когда на территории государства компактно проживают исторически сложившиеся культурно-этнические и (или) религиозные сообщества, федеральное устройство становится едва ли не ключевым инструментом удержания территориальной целостности и нивелирования потенциальных внутренних противоречий.

По сути, первые зачатки федерального устройства можно наблюдать уже в ряде древневосточных государств, ярким примером среди которых является Древний Египет, состоявший из септов (в эллинистический период получивших название – номы) - административно-территориальных

единиц, по сути, являвшихся субъектами федерации: каждый септ имел установленные границы, политический и религиозный центр, армию, специфических богов-покровителей и свой символ, или герб. При этом септы одновременно являлись политическими организациями оседлого населения и представляли собой древние государственные территории небольших племенных групп, изначально, до вхождения в состав Египетского царства, обладавших полной политической самостоятельностью. В септах имелись свои урбанистические центры со святилищами местных богов, а во главе таких субъектов стояли подчиненные общему фараону египетского царства правители, должность которых, как правило, являлась наследственной [1].

Нельзя не упомянуть и наиболее успешный пример использования принципов федерализма в построении эффективного государства, коим является Римская империя, которая исторически формировалась как федерация, и на всех этапах своего существования было федеративным, хотя при этом и проявлялась конституционная несимметричность выражавшаяся в неравенстве субъектов, как между собой, так и по отношению к Риму, что стало следствием полисной структуры древнеримской федеративности. [2]. Основной особенностью древнеримского федерализма стал его полисный характер, поскольку Римская империя, по сути, представляла собой договорной союз полисов (само слово «федерализм» происходит от латинского «*feodus*» - «договор», или «союз»).

Сами полисы могли обладать неравным статусом, что заключалось в различной степени внутреннего самоуправления и степени участия в выборах римских магистратов. Полисы, по сути, являлись субъектами Римской федерации. При этом, необходимо отметить, что полисный федерализм был основным, но не единственным элементом древнеримской федеративной структуры, поскольку в диалектическом взаимодействии с ним находился институт наместничества в провинциях [3], также являвшийся элементом именно федеративного устройства.

Таким образом, уже Римская империя, существовавшая довольно длительное время, представляла собой несимметричную федерацию. Более того, именно по причине своего федеративного устройства, Римская империя, как государство не до конца прекратило свое существование, а правильнее будет сказать - трансформировалась в ряд последующих государственных образований, в т.ч. объединявшихся в конфедеративные союзы, как раз во многом благодаря общему римскому прошлому.

Очевидно, что эффективность федерального устройства в случае крупных государственных образований обусловлена тем простым фактом, что непосредственное прямое управление большими территориями из единого центра не позволяет их размерный фактор: во-первых скорость передачи и прохождения команд на места обратно пропорциональна масштабу управляемой территории, во-вторых адекватность и эффективность таких команд для каждой конкретной территориальной единицы будет абсолютно разной, а подчас и вовсе приводит к противоположным

эффектам на различных территориях. Например, в случае Российской Федерации, невозможно применять абсолютно одинаковые схемы и решения для территорий Краснодарского края и побережья Карского моря в силу различных климата, рельефа, населенности, коммуникаций и множества других факторов. Федеральное же устройство предполагает определенную степень автономии региональных властей, которые в отношении подведомственных территорий имеют возможность вырабатывать и реализовывать адаптированные к региональным условиям команды и директивы, лежащие в фарватера общедоминальных стратегий, а также нести ответственность за принятые решения, что позволяет равномерно перераспределить нагрузку властных полномочий по всей системе государственного управления, обеспечив ее оптимальную устойчивость.

Соответственно в любой стране с федеральным устройством встает вопрос регламентирования механизмов распределения полномочий, между центром и субъектами федерации, причем механизм этот может претерпевать изменения в зависимости от конкретной политической и ситуации в соответствующем государстве.

Федеративное устройство России закреплено в действующей Конституции страны с 1993 года, однако Федерацией страна стала значительно раньше – вскоре после распада Российской Империи, когда в Конституции 1918 года было закреплено название, Российская, Социалистическая Федеративная Республика, которая вошла в состав СССР в 1922 году, уже как Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика.

Менее, чем через год после распада Советского Союза, в 1992 году Верховным советом России был одобрен подписанный практически всеми субъектами Федеративный договор, разграничивающий предметы ведения между Центром и регионами, и фактически закреплявший разноуровневость российских субъектов, подразделив их на:

- суверенные республики в составе Российской Федерации;
- республики, края, области и города федерального значения;
- автономные области и округа.

Принятой на референдуме уже в следующем, 1993 году Конституцией было установлено верховенство конституционных норм над нормами Федеративного договора 1992 года, однако своим п. 3 ст. 11, Конституция подтвердила действие данного договора в сфере регулирования федеративных отношений. Таким образом, Россия стала не договорной, а конституционной федерацией, т.к. высшую юридическую силу имеет именно Конституция, а не сам Федеративный договор, который не является государствообразующим.

Необходимо отметить, что разработка и Федеративного договора, и проекта действующей Российской Конституции осуществлялись в начале 1990-х годов, вскоре после распада Советского Союза, когда центробежные устремления стали набирать популярность и в субъектах Российской Федерации. Соответственно осуществляя конституционную реформу 1993

года ослабленный экономическими и политическими потрясениями федеральный центр был вынужден предлагать региональным элитам определенные льготы и гарантии, при чем, каждому конкретному региону было необходимо дать наиболее привлекательный именно для него набор. Поскольку адресно прописать все разнообразие особенностей взаимоотношений каждого региона с центром, было физически невозможно, в статье 11 Конституции заложен такой инструмент, как Договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между отдельными субъектами и Федеральным центром, позволявшие некоторым субъектам получить ряд льгот и преференций. К середине 1998 года центральная власть подписала 42 таких индивидуальных договора с 46 субъектами Федерации из 89 тогда существовавших.

Особенностью данных договоров была их срочность, составлявшая, как правило, 10 лет, и к настоящему времени практически все эти индивидуальные договоры прекратили свое юридическое действие.

Иными словами, по мере социально-экономической стабилизации в стране и усиления федеральной государственной власти наряду с ростом благосостояния населения, федеральный центр начал реализовывать фактическую политику мягкой денонсации ранее заключенных с отдельными регионами особых соглашений о разграничении предметов ведения, что позволило не только усилить роль федерального центра, но и минимизировать различия в статусе субъектов внутри федерации.

Однако, нельзя констатировать как факт и стремление федеральной власти минимизировать полномочия регионов. В частности, как показала ситуация, связанная с противодействием распространения коронавирусной инфекции COVID 19, значительный пласт полномочий в части принятия решений по вопросам ограничительных мероприятий, задевающих в первую очередь экономическую активность и возможность беспрепятственного передвижения и т.д., были публично делегированы региональным властям.

Кроме того, достаточно большой спектр полномочий, относящихся к органам федеральной власти систематически на дифференцированной основе делегируется на региональный уровень вместе с финансированием.

Таким образом, механизмы разграничения полномочий между федеральной властью и субъектами федерации в России претерпевают постепенную эволюцию в соответствии с изменяющимися политическими и экономическими условиями, и в настоящее время можно выделить следующие основные направления их реформирования:

- постепенная, мягкая унификация статуса субъектов;
- завершение процесса мягкого нивелирования индивидуальных договоров о распределении полномочий между центром и субъектами;
- делегирование субъектам ряда полномочий федерального центра, при закреплении контроля за реализацией таких полномочий в федеральном центре;

- делегирование большей самостоятельности в экономической сфере, а так же в сфере жизнеобеспечения, безопасности и обеспечения санитарного благополучия.

Литература.

1. Кареев Н.И. *Монархии Древнего Востока и греко-римского мира: очерк политической, экономической и культурной эволюции Древнего мира под господством универсальных монархий /Н.И. Кареев, предисл., примеч. А.В. Сазонова; Гос.публ. Ист. Б-ка России. М., 2015.*

2. Эзри Г.К. *Римский федерализм и институт наместничества в провинциях // Электронный научный журнал «Apriori. Серия: Гуманитарные науки» www.Apriori-journal.ru – 2015. - № 6. – С. 1-16.*

3. Эзри Г.К. *Особенности Древнеримского федерализма // НАУКА-RASTUDENT.RU: электронный научно-практический журнал. – 2015. – ноябрь.*

Literature.

1. Kareev N.I. *Monarchies of the Ancient East and the Greco-Roman world: an essay on the political, economic and cultural evolution of the Ancient world under the domination of universal monarchies/N.I. Kareev, foretold., Note. A.V. Sazonova; State. публ. East. B of Russia. M, 2015.*

2. Ezri G.K. *Roman Federalism and Provincial Governorate Institute//Electronic Scientific Journal "Apriori. Series: Humanities "www. Apriori-journal.ru – 2015. - № 6. – С. 1-16.*

3. Ezri G.K. *Features of Ancient Roman Federalism//NAUKA-RASTUDENT.RU: electronic scientific and practical journal. - 2015. - November.*