

Алина Сергеевна ГАМИРОВА¹
Николай Михайлович ДОБРЫНИН²

УДК 342.2

ГОСУДАРСТВЕННО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ

¹ студентка 2 курса,
Институт государства и права,
Тюменский государственный университет
matweewaalina@yandex.ru

² Заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук,
профессор кафедры теоретических
и публично-правовых дисциплин,
Институт государства и права,
Тюменский государственный университет
belyavskaya@partner72.ru

Аннотация

От положения дел, сложившегося в политической сфере российского государства, напрямую зависит не только юридическая регламентация, касающаяся вопросов территориальной организации страны, но и укрепление такого принципа, как федерализм. Наряду с этим, вопросы территориальной организации государства непосредственно связаны с различными обстоятельствами, имеющими демографический характер, касающимися исторического аспекта развития, а также культурной сферы. Обращается внимание на то, что прямое влияние на понимание и закрепление юридического статуса субъектов РФ оказывают проблемные стороны федеративной формы устройства самого государства.

Цитирование: Гамирова А. С. Государственно-территориальное устройство Российской Федерации: история и современное состояние / А. С. Гамирова, Н. М. Добрынин // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2022. Том 8. № 1 (29). С. 152-172.
DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-1-152-172

В статье авторами подчеркивается, что суверенитет российского государства действует на всей территории России, которая, в свою очередь, является неразделимой и целостной. В статье находит подтверждение мысль о том, что субъекты Федерации не выступают суверенными единицами в связи с тем, что суверенным считается исключительно российское государство в целом. Утверждается, что территориальную организацию отдельных субъектов Федерации, а также территориальную организацию государства Российской Федерации следует рассматривать масштабно, даже в тех случаях, когда речь идет о сложноустроенных субъектах Российской Федерации. Опираясь на исследования отечественных представителей научного сообщества, авторы в статье отмечают, что в составе РФ существуют сложноустроенные субъекты — области, в состав которых входит дополнительно еще один или несколько субъектов РФ, например, автономный округ. Несмотря на территориальную специфику устройства субъектов Российской Федерации, авторы приходят к выводу о равноправии статусов сложноустроенных субъектов Российской Федерации.

Методология исследования основана на применении таких общенаучных и специальных методов научного познания, как эмпирический, диалектический, исторический методы, а также методы анализа и синтеза, индукции и дедукции.

Ключевые слова

Государство, территория, конституционно-правовой статус, субъект Федерации, сложноустроенный субъект РФ, федерация, Тюменская область.

DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-1-152-172

Введение

С юридической точки зрения, полномочия, ответственность за исполнение которых возложена на государственные органы власти, а также суверенитет Российской Федерации, напрямую взаимосвязаны с ее территорией. Такой термин, как «территория государства», трактуется в различных литературных источниках неодинаково. В данном контексте необходимо подчеркнуть, что в качестве основания, имеющего материальную природу происхождения, для каждого государства вступает его территория. Вместе с тем, никакое государство не может обойтись без территории. По мнению О. Е. Кутафина, территория государства представляет собой пространство, в пределах которого осуществляется государственная власть [6, с. 66].

Территория государства является основой и пределом осуществления публичной власти и жизнедеятельности общества. Принцип национально-территориального формирования является главным критерием формирования республик, а также основой образования различных автономных округов и автономной области. В данном контексте целесообразно уточнить, что в РФ на законных основаниях могут существовать два типа субъектов — равноправные субъекты, которые входят напрямую в состав России, и субъекты, которые входят в состав РФ через отдельные области. В советский период в состав РСФСР входило

пять автономных округов, четыре из которых с провозглашением независимости РФ и распадом Советского Союза признали себя республиками. Исключение составила только Еврейская автономная область, которая длительное время входила в состав Хабаровского края, однако к настоящему времени из его состава исключена и непосредственно включена в состав РФ.

В рамках настоящего исследования особый интерес представляет конституционно-правовой статус сложноустроенных субъектов Российской Федерации. В частности, речь идет об областях, в состав которых входят другие субъекты Федерации (как правило, автономные округа). С точки зрения конституционно-правового статуса субъектов РФ, автономные округа, входящие в состав областей, именуются «матрешечными субъектами», поскольку, с одной стороны, такие субъекты полноправны в своем статусе, полномочиях и правах, но, с другой стороны, такие субъекты являются составной частью других субъектов РФ. Обозначенные аспекты обусловили постановку цели настоящей статьи, которая состоит в том, чтобы осмыслить конституционно-правовой статус сложноустроенных субъектов РФ (принимая во внимание опыт Тюменской области), исследовать исторические моменты становления и развития субъектов РФ с учетом территориальной специфики России как федеративного государства.

Методы

При подготовке статьи использовались общенаучные и специальные методы научного познания. Особенно полезными с практической точки зрения оказались эмпирический, диалектический, исторический методы, а также методы анализа и синтеза, индукции и дедукции.

Результаты

В каждом государстве его территориальное устройство обусловлено степенью зрелости институтов права, историческим аспектом формирования государственности и дальнейшего совершенствования экономической сферы страны, национальной историей развития в целом, а также особенностями развития культуры в обществе. В своем статусе сложноустроенного субъекта РФ Тюменская область прошла длительный путь становления и формирования. Центр губернии сформировался еще в советское время: в 1918 г. его официально перенесли в Тюмень, хотя ранее он располагался в Тобольске. В 20–40-х гг. прошлого века территория современной Тюменской области подверглась определенным трансформациям. Прежде всего, в 1930 г. было учреждено два важных с конституционно-правовой точки зрения национальных округа — Ямало-Ненецкий и Остяко-Вогульский (с 1940 г. более известный как Ханты-Мансийский). В основу произошедших территориальных преобразований был положен фактор преобладания на той или иной территории коренного населения (70 и 50% соответственно) [4, с. 14]. Для анализируемого региона переломным моментом стало образование в 1944 г. Тюменской области, которая фактически включила в себя два упомянутых округа. Согласно действующему советскому законодательству, к 1977 г. оба округа стали именоваться автономными.

К концу 80-х гг. прошлого века модель советского федерализма испытывала серьезные затруднения, что не могло не повлечь сложности в процессе управления автономными территориями. Центробежные тенденции, возникшие вследствие обозначенных тенденций, привели к тому, что депутаты окружных и областных советов выступали против самостоятельности территорий, вследствие чего было выдвинуто предложение о преобразовании автономного округа в автономную республику. Данная идея получила соответствующую поддержку в средствах массовой информации, ввиду чего к 1990 г. назрела необходимость проведения социологического исследования среди населения. Например, итоги опроса по Югре показали, что население активно поддерживает мысль о расширении автономии. Аналогичным образом разворачивалась ситуация и в Ямало-Ненецком автономном округе [14, с. 87-88]. Ситуация сильно запуталась после фактического вхождения автономных округов в состав Тюменской области, а также признания равноправия всех субъектов.

С наступлением 2000-х гг. возникла новая политическая проблема, которая требовала обращения к вопросу функционирования сложноустроенных субъектов РФ. В частности, актуализировалась задача построения вертикали власти, которой не удалось бы добиться без проведения административной реформы. Теперь тема сложноустроенных субъектов Федерации рассматривалась уже не в контексте выделения округов из состава Тюменской области, а с позиции их разумного слияния с учетом всей специфики территорий [13].

К настоящему времени Тюменская область является крупнейшим российским регионом, который по праву может считаться сложноустроенным субъектом РФ. Становление области в современном виде и признание конституционного статуса длилось несколько десятилетий.

Применительно к сложноустроенным субъектам РФ термин «территориальное устройство» может быть исследован с различных точек зрения. В данной ситуации существует взаимосвязь между обществом и правительством страны, которая формируется в соответствии с принципом территориальной организации. Следует отметить, что под понятием государственного территориального устройства необходимо рассматривать государственную организацию территорий, что в том числе подразумевает выявление единиц, в совокупности образующих целое государство. Вместе с тем к указанному понятию также относится организационная система отношений, возникающих как между отдельными субъектами Федерации, так и между субъектами и государством в целом.

В качестве научно установленного не признается такой термин, как «территориальное устройство государства». В большинстве случаев представителями научного сообщества употребляется иной термин — «государственное устройство», который, в свою очередь, в различных литературных источниках определяется посредством рассмотрения устройства внутри страны, путем исследования разделения государства на отдельные территориальные единицы, которое основывается на использовании различных организационных методов построения взаимодействия среди властей, действующих на различных уровнях.

Под понятием государственного устройства целесообразно понимать статус, присущий тому или иному государству, его национальную организацию, а также статус административных единиц, входящих в состав государства, в частности взаимодействие между такими отдельными территориальными единицами государства. Большинство специалистов растолковывают указанное понятие в качестве построения власти с точки зрения политического устройства отдельных субъектов государства, где устанавливается их юридический статус, а также определяются отношения данных административных единиц с государством в целом.

Такой термин, как «территориальное устройство», по мнению А. Н. Черткова, необходимо рассматривать в широком смысле слова. Это позволит, по мнению специалиста, осуществлять анализ состава общего устройства территорий, принадлежащих тому или иному государству. Кроме того, на основании этого, представляется возможным наиболее верно установить, каким образом между собой взаимосвязаны отдельные субъекты государства; вместе с тем это оказывает положительное влияние на согласованность в отношении административных единиц, в частности, способствует непрерывному совершенствованию различных уровней территорий российского государства и содействует прогрессу в процессе развития различных уровней территориального устройства в целом [14, с. 14].

Историческое развитие территориальных образований берет свое начало еще со времен X в. В данный период времени еще нельзя было говорить о существовании полноценного государства с надлежащим территориальным делением, однако правителями предпринимались различные меры для того, чтобы сделать управление государственными землями удобным.

Так, уже в X в. княгиня Ольга одна из первых разделила на погосты Новгородскую землю. Безусловно, этого было недостаточно, в полноценном делении нуждалась вся территория развивающегося Российского государства. В буквальном смысле слова Российское государство выстраивалось по принципу общественного договора: благодаря договоренности княжеской власти и земельных владельцев существовало государственное управление. Регулярно посещая волости, князю требовалось заключать договоры с вече («ряды»). Русские князья были одними из первых правителей, занявшихся вопросом территориального устройства земель [5, с. 42]. Учитывая постоянные междоусобицы между князьями, их активное участие в завоевании новых земель и стремление к нераздельной власти, проблема полноценного территориального устройства обострялась, чем в то же время способствовала национальному самосознанию и объединению.

Фактически происходил созидательный процесс, внутри которого общественная жизнь пребывала в сильнейшей зависимости от княжеской власти, которая стремительно усиливалась под давлением экономического расслоения. «Вече старше князя, но зато князь часто виднее веча; последнее иногда на время уступает ему свое значение» [5, с. 42].

Пётр I, а после него и Екатерина II попытались укрепить в Российской империи некоторые формы устройства территорий, которые были популярны в то время в Западной Европе, однако эти формы не были восприняты и не прижились

в России. Проблема территориального устройства государства долгое время оставалась практически неразрешимой, поскольку население совершенно индифферентно относилось к любым нововведениям, включая территориальную организацию, они воспринимались как тяжкие повинности, невыполнимые обязанности. В 1708 г. Пётр I издал указ, которым разделил территорию России на восемь губерний. Благодаря изданному Указу было упразднено деление на уезды [11, с. 19].

В 1775 г. Екатерине II удалось предпринять попытку увеличить количество губерний, уменьшив их размеры. В составе губерний были ликвидированы провинции, которые заменили областями. Через некоторое время были учреждены наместничества. Завершение реформы административного устройства Екатерины II пришлось только на 1785 г. По ее результатам территория России была разделена на 1 область, 3 губернии и 38 наместничеств.

Следует отметить, что каждый новый правитель вносил свои коррективы в административно-территориальное устройство Российской империи. Так, уже в 1847 г. было 55 губерний, а в 1861 г. возникло дополнительное деление на волости и земства. Демократической чертой такого деления было стремление достичь целостности не единогласием, а механическим большинством. Кроме того, в России существовали общины, которые считались самой низшей формой самоорганизации. Однако созданное Екатериной II территориальное деление базировалось исключительно на закреплённом численном признаке и оказалось весьма востребованным на практике, поскольку сохранилось до начала XX в. Несмотря на это, с наступлением Октябрьской революции в территориальном устройстве Российского государства произошли существенные перемены. В своем большинстве многие нововведения были обусловлены желанием тотального контроля и получения регулярных налогов с населения. Районирование территории России с экономической точки зрения имеет свои особенности. В XVIII в. С. И. Плещеев писал о возможности деления страны на северную, полуденную и среднюю части. В 1818 г. К. И. Арсеньев, вновь основываясь на географических признаках административного устройства, выделяет десять пространств (Северное, Алаунское, Низменное, Балтийское и др.) [5, с. 15].

Достаточно многие ученые и исследователи предполагали, что районирование территории России следует осуществлять по географическим, климатическим признакам. Географ П. П. Семенов-Тян-Шанский предполагал, что районирование должно соответствовать природно-хозяйственным и сельскохозяйственным условиям территории. Так, ученым выделялись четырнадцать естественных областей. Второе районирование было проведено им только в конце XIX в. и выделяло уже двенадцать областей. Данные районы были компактными и в полной мере соответствовали природным и хозяйственным условиям.

В 1893 г. районирование России проводилось даже Д. И. Менделеевым: он условно разделил территорию на четырнадцать краев, которые обладали особыми топливными, сырьевыми, промышленными ресурсами и особыми природными факторами. Н. М. Штрупп в 1911 г. выделил более одной тысячи

торгово-промышленных микрорайонов, по итогу они были собраны в 12 полос. Но, как ни странно, такое природное, экономическое, промышленное и иное районирование в условиях становления и развития царской России имело лишь познавательное значение [5, с. 15-16].

В дореволюционный период территориальное деление России практически не развивалось и не совершенствовалось, поскольку основной упор был сделан на капиталистическую экономику и обеспечение свободы рыночных отношений. Территориальное деление не вписывалось в рамки капитализма. В основном территориальное устройство в России оставалось неизменным в начале XX в. В Советском Союзе была сделана ставка на создание единого хозяйственного комплекса для всего народа, который бы развивался не в рамках рыночных отношений, а базировался на планах и интересах народа. Поэтому территориальное устройство уже требовало не только учета природных и экономических признаков территорий, но и наличия условий, которые бы позволили обеспечить комплексное развитие. В связи с этим в национальных районах были созданы союзные республики [1, с. 3].

Заметим, что развитие территориальных единиц, как и всего местного самоуправления в России, прошло длительный путь становления. Оно не всегда было удачным или положительным, однако достаточно часто перспектива в достижении цели имела место. С уверенностью можно утверждать, что полноценной территориальной организации невозможно добиться без соответствующего территориального устройства, к которому в России как крупной стране надлежит относиться внимательно. При этом в такой стране, как Россия, следует учитывать разнообразные факторы: географическое расположение, климат, многонациональность, языковое многообразие, культурные особенности, традиции и обычаи.

Административно-территориальное деление нельзя путать с делением территории, классификацией населенных пунктов для нужд строительной деятельности. Так, административно-территориальной единицей является внутренняя, составляющая часть территории отдельного субъекта Федерации в установленных границах, которая имеет свое наименование, центр, характеризуется непрерывностью и единством.

Территориальная единица может включать один или несколько населенных пунктов, которые выделяются для комплексного решения вопросов государственного и местного значения, необходимых для обеспечения жизнедеятельности населения единицы, муниципальных образований и всего субъекта РФ. В современной науке сложилось несколько подходов к пониманию и трактовке территориального устройства.

Так, некоторые исследователи полагают, что в основе территориального устройства России лежит принцип совмещения территорий, при котором муниципальные образования отождествлялись с территориальными единицами. Следовательно, для таких единиц определяющим условием их существования будут являться органы местного самоуправления. Существует и противоположная точка зрения, согласно которой территориальные единицы и муниципальные

образования пребывают во взаимосвязи, но существуют обособленно, что позволяет определять специфику устройства территории того или иного субъекта Федерации [цит. по: 2, с. 42].

Соответственно, муниципальное управление осуществляется на территории муниципальных образований, а государственное — на территории территориальных единиц. Наиболее рациональным представляется третий подход, согласно которому муниципальное деление и территориальное устройство не смешиваются. При таком подходе все территориальные единицы рассматриваются как элементы государственного управления, необходимые для создания в дальнейшем муниципальных образований.

Итак, в таком многонациональном и территориально крупном государстве, как Российская Федерация, невозможно пренебрегать спецификой территориального устройства, которое позволяет не только учитывать географические, климатические и национальные особенности населения, но и способствует культурному развитию народа, сохранению его идентичности, традиций и обрядов.

Обсуждение

Конституционно-правовой статус субъекта РФ во многом предопределяется наличием у него соответствующей территории. О территориальных границах имеется соответствующее упоминание в уставах и конституциях субъектов РФ (например, в уставах Ивановской, Белгородской, Тверской, Волгоградской областей, Камчатского и Забайкальского краев). Так, в уставе Алтайского края особым образом подчеркивается правовой статус края как субъекта РФ. В частности, ст. 3 Устава уточняет, что для определения правового статуса Алтайского края важны установленные Конституцией РФ гарантии. Интересен в данном контексте и другой пример: Устав Кировской области не содержит каких-либо упоминаний или указаний на наличие в структуре статуса субъекта РФ территории. Аналогичная ситуация наблюдается и в Уставе Мурманской области, Уставе Нижегородской области, где среди элементов правового статуса субъекта РФ отсутствуют упоминания о территории [4, с. 15-16].

Среди субъектов РФ в Конституции России упоминаются республики — «государства внутри государства». Конституционный Суд РФ в определении от 27 июня 2000 г. № 92-О подчеркнул, что статус субъекта РФ как республики не влечет за собой признания их государственного суверенитета. Республика как вид юридического статуса субъекта РФ сопровождается определенными специфическими чертами, чаще всего обусловленными историческими и национальными факторами [10]. В связи с этим целесообразно отметить, что применительно к территории республики недопустимо использовать формулировку «территория государства», поскольку это противоречит общепризнанным принципам международного права и не соответствует нормам действующей Конституции.

Кроме федерального законодательства на территории субъекта РФ всегда действуют конституция (устав) и нормативные правовые акты данного субъекта. Как правило, устав или конституция субъекта Федерации применяется на всей

его территории и наделяется силой прямого действия. Так, в Уставе Томской области в статье 1 предусматривается, что прямым действием обладает Устав области, который распространяется на всех без исключения граждан, что проживают на территории субъекта Федерации, юридических лиц. Положения Устава должны исполняться наравне с другими законами федерального и регионального уровня, поскольку пребывают под защитой государства.

Кроме того, в существующих субъектах Федерации в настоящее время сложились достаточно разнообразные и в то же время своеобразные системы органов власти, структура и функциональность которых обусловлена не только территориальными, демографическими особенностями, но и конституционно-правовой спецификой статуса субъекта и самих органов власти. Интересным является тот факт, что в большинстве уставов и конституций субъектов Российской Федерации определения органов власти нет, однако большое внимание региональных властей уделяется структуре и их системе. Например, в Уставе Томской области есть глава 23, посвященная законодателем субъекта РФ системе исполнительных органов области и непосредственно структуре высшего исполнительного органа власти Томской области [12]. В то же время в отдельных субъектах Российской Федерации наблюдается дублирование федеральной системы органов исполнительной власти на уровне региона. Например, данная практика нашла свое закрепление в законодательстве Иркутской области [7] и Красноярского края [8].

На уровне субъектов Федерации органы власти:

- а) являются самостоятельными при осуществлении своих полномочий;
- б) пребывают в тесном взаимодействии с другими органами власти не только регионального уровня, но и федерального;
- в) имеют все необходимые государственно-властные полномочия для реализации своей компетенции на уровне субъекта Федерации;
- г) пребывают на бюджетном финансировании;
- д) деятельность данных органов власти имеет подзаконный характер.

Учитывая обозначенную специфику, следует отметить, что территориально субъекты РФ существенно различаются между собой (например, площадь Адыгеи не превышает 7,6 тыс. км², тогда как Саха (Якутия) занимает более 3 100 тыс. км²), однако различия в масштабах и по площади не мешают им занимать внутри страны равноправное положение. Также не препятствует определению их правового статуса географическое расположение внутри государства. Например, Калининградская область фактически полностью отделена от основной территории РФ сухопутными границами Польши и Литвы, международными водами. В свою очередь, Сахалинская область отделена от сухопутной территории самой России Татарским проливом. Особенности географического расположения, территориальные масштабы и специфика субъектов РФ не умаляют их равноправного статуса, который закреплен за субъектами на уровне Конституции РФ.

Субъекты РФ — это составные элементы государства, неотъемлемые части единой страны — Российской Федерации; они равноправны между собой, однако признаками самостоятельного государства не обладают.

В качестве неотделимого элемента общей территории российского государства является территория субъектов, входящих в состав Российской Федерации [2, с. 43]. Вследствие этого существуют специальные нормы, регулирующие порядок изменения территорий, принадлежащих субъектам российского государства. Это, безусловно, является определенной гарантией, обеспечивающей государственно-территориальное единство. В связи с этим, несмотря на то, что к компетенции отдельных субъектов российского государства относится разрешение задач, связанных с устройством территории субъектов Федерации, полномочия по территориальным изменениям отдельных субъектов, касающихся изменения территории российского государства в целом, возложены на центральную власть.

Отдельные конституции и уставы субъектов РФ особым образом подчеркивают важность и значимость принципа единства и неделимости своих территорий. Например, упоминания о данном принципе присутствуют в документах Чеченской Республики, Северной Осетии — Алании. В Конституции Башкортостана 1993 г. первоначально предполагалось, что учитывать волеизъявление необходимо с помощью референдума, но если в нем не приняли участия башкиры, то его следует считать недействительным.

Становится очевидным тот факт, что указанные нормы, предусмотренные Конституцией Республики Башкортостан, не могли иметь практического воплощения с отсутствием нарушений. Данные конституционные нормы не соответствуют юридическим положениям федеральных законов. В связи с этим такие нормы были исключены.

Принцип, сущность которого сводится к неприкосновенности территории, принадлежащей отдельным субъектам российского государства, а также принцип, суть которого заключается в целостности данных территорий, подразумевают под собой, что при отсутствии согласия отдельного субъекта, входящего в Российскую Федерацию, на внесение изменений в отношении его административной площади, осуществить это не представляется возможным. Каждый отдельный субъект российского государства в независимом порядке реализует государственное регулирование властной компетенции в пределах собственной территории.

Для внесения ясности в понимание данного принципа, а также в целях его правильного применения на практике отдельные уставные суды субъектов РФ вынесли свое толкование по данному вопросу. В частности, Конституционный Суд Республики Татарстан отметил, что республика как полноценный субъект РФ обладает не только своей территорией, но и наделен соответствующей властью, что позволяет ему устанавливать и поддерживать ее пространственные пределы в рамках региона. Каждый субъект Федерации, в том числе и Татарстан, вправе определить и надлежащим образом закрепить свое территориальное устройство, что необходимо для полноценного функционирования органов власти [9]. Субъект РФ является целостным образованием, следовательно, какие-либо административные единицы или части отдельных территорий не могут быть выделены из состава без надлежащего согласия.

Конституционный Суд Республики Северная Осетия — Алания отдельно обратил внимание на условие неделимости территории субъекта РФ и его строгое единство в территориальном масштабе. Любые изменения границ должны сопровождаться проведением референдумов на уровне республики. При этом Конституционный Суд Республики посчитал, что в законодательстве субъекта РФ о референдуме необходимо закрепить действенные положения о проведении предварительного переговорного процесса об изменении границ Северной Осетии — Алании.

Данные примеры показательны тем, что, с одной стороны, республики действительно признаны государствами на уровне Конституции РФ, следовательно, можно вести речь об их государственном устройстве, но, с другой стороны, вопросы федеративного устройства всегда будут принадлежать именно России, а субъекты, входящие в ее состав, могут самостоятельно решать вопросы об устройстве территориальном. В науке принято термин «государственное устройство» применять исключительно к государствам, обладающим суверенитетом, поэтому использовать подобного рода терминологию применительно к субъектам РФ не вполне целесообразно. Весьма оправданной представляется позиция Конституционного Суда РФ в данном вопросе, который использует формулировку «территориальное устройство», если дело касается субъектов РФ.

При осуществлении публичной власти и определении ее пределов необходимо принимать во внимание установленные границы на том или ином уровне. Именно благодаря им властные структуры не вторгаются в сферу деятельности других территориальных образований. Данная цель — одна из ключевых, которую преследуют при определении и установлении границ. Кроме того, благодаря границам определяются и закрепляются пределы реализации компетенции органов власти субъектов Федерации. Точное определение границ субъектов Федерации позволяет избежать путаницы и дублирования полномочий, а также минимизировать столкновение интересов органов власти различных субъектов РФ.

В Основном законе государства закреплён не только федеративный характер России, но и определена конституционно-правовая природа субъектов Федерации. Несмотря на это, Россия — суверенное государство, что предполагает ее территориальную целостность. Так, согласно ст. 4 Конституции России, территория России состоит из отдельных субъектов, которые имеют пространственный предел, на который распространяется суверенитет государства. Статья 67 Конституции РФ устанавливает, что территория России включает в себя не только субъекты Федерации, но и внутренние воды, воздушное пространство, территориальное море, а также федеральные территории, созданные в соответствии с федеральным законом. Россия обладает государственными границами, которые являют собой линии, определяющие пределы государственной территории.

Как суверенное государство, Россия обладает системой федеральных органов власти, которые функционируют на основе принципа разделения властей. Президент России является ее главой, гарантом прав и свобод человека, Основного закона государства. Федеральное Собрание является органом законодательной

власти, состоящим из Государственной Думы и Совета Федерации. Правительство России является высшим органом исполнительной власти. Конституционное правосудие и контроль осуществляет Конституционный Суд РФ. Кроме того, судебная власть возложена на суды первой и апелляционной инстанций, Верховный Суд России. Органы государственной власти общефедерального уровня сочетают свои полномочия и сферу действия с органами власти субъектов Федерации. К тому же, согласно ч. 1 ст. 78 Конституции РФ, органы государственной власти вправе создавать свои территориальные органы. Еще одним важнейшим элементом конституционно-правового статуса РФ является наличие единых Вооруженных Сил, которые призваны осуществлять обеспечение обороны и безопасности всего государства и его территорий. Осуществление обороны государства сопровождается исполнением воинской обязанности гражданами России.

Конституционно-правовая основа Российской Федерации подкрепляется наличием федеральной собственности, денежной системы и единого экономического пространства. Статья 8 Конституции РФ устанавливает существование государственной собственности наравне с иными ее видами, признанными в государстве. Собственностью государства могут быть земельные участки или природные ресурсы. В России существует единая система взимания налогов и сборов, на основе которых формируется государственный бюджет и местные бюджеты. Уплата налогов является конституционной обязанностью граждан России (ст. 57 Конституции России).

Обеспечение денежной системы России возложено на Центральный Банк России. В рамках ст. 79 Конституции, Россия обладает международной правосубъектностью, согласно которой Россия имеет право принимать участие в межгосударственных объединениях. Россия как полноправное, суверенное государство вправе заключать различные соглашения и договоры международного уровня. Согласно ст. 68 Конституции Российской Федерации, к конституционно-правовым признакам России как федерации относится установление государственного языка. На территории России также существуют государственные символы — флаг, герб, гимн и столица (ст. 70 Конституции России).

Российская Федерация — это конституционно-договорная федерация, другие же уверены, что Российскую Федерацию можно признать конституционной федерацией [цит. по: 3, с. 72]. Весьма интересной в данном аспекте является мысль о наличии в российском федерализме как конституционных, так и договорных начал. Отчасти нормы Конституции РФ позволяют утверждать, что в системе разделения властей преобладают конституционные начала, хотя изначально российский федерализм характеризовался и проявлениями договорных начал. Если называть Россию исключительно конституционной федерацией, то в характере ее правления преобладает договорное регулирование.

Сформулированные в академической среде мнения можно объединить в две группы. В соответствии с первой позицией, на развитии договорных начал в России сказало заключение Федеративного договора, который не утратил своей актуальности до сих пор, что подтверждается и конституционно-правовыми

нормами. Важно отметить, что положения Конституции РФ не вступают в противоречие с другими нормативными правовыми актами, не допускают двусмысленного или неоднозначного толкования, не умаляют значимости и важности принимаемых федеральных законов. Например, в Заключительных положениях Конституции РФ указано, что Федеративный договор 1992 г. признается действующим на территории Российской Федерации, поскольку его положения не противоречат конституционным нормам.

Признавая действие Федеративного договора, Российская Федерация признает значимость и важность договорных начал, нашедших отражение в ее характере и юридическом статусе. Важно помнить, что Федеративный договор был подписан раньше, чем Конституция РФ вступила в силу, поэтому частично в нем нашли отражение положения ранее действовавшей Конституции РСФСР. Учитывая федеративное устройство России, на уровне субъектов Федерации также функционируют законодательные (представительные) органы власти. В научном сообществе и средствах массовой информации такие органы часто именуется региональными парламентами. Нельзя забывать, что субъекты Российской Федерации обладают специфическими чертами, которые нашли закрепление прежде всего в Конституции России. По взаимному согласию и в рамках федерального конституционного закона статус субъекта может быть изменен. Отметим, что в 2014 г. по результатам референдума, проведенного среди населения Республики Крым, она официально обрела независимость от Украины.

Следует подчеркнуть, что в Основном законе государства закреплена не только федеративный характер России, но и определена конституционно-правовая природа субъектов Федерации. При этом данный принцип равноправия не является абсолютным. Россия — суверенное, независимое, демократическое государство, которое признает принцип разделения властей и стремится к его реализации и обеспечению. В свою очередь, Конституция России регламентирует и устанавливает два уровня правотворчества: федеральное правотворчество и правотворчество субъектов Федерации (ст.ст. 5, 72, 76 Конституции России). Подобное разделение имеет под собой весьма законные основания и обусловлено федеративным устройством Российской Федерации, что признано в ч. 3 ст. 5 Конституции России.

Основные принципы федерализма России заключены в ст. 5 Конституции России и предполагают наличие государственной целостности, самоопределения и равноправия народов, единства системы государственной власти в России. Закрепление таких принципов должно находить практическое воплощение в жизни, что будет способствовать укреплению основ Российского государства. Субъекты Федерации, наравне с Россией как полноценным суверенным государством, обладают своими особыми конституционно-правовыми признаками, которые и определяют их правовой статус. Статьей 5 Конституции России определено, что субъекты Федерации имеют свою конституцию (устав) и законодательство. В рамках законодательства субъекта Федерации определены и органы государственной власти, закреплена их система и полномочия. Функционирование органов власти субъекта Федерации осуществляется в пределах законодательства субъекта и положений Конституции России.

Россия является государством и по своему определению обладает основными признаками, присущими всем государствам. Ввиду ее федеративного устройства субъекты Российской Федерации обладают специфическими чертами, которые нашли закрепление, прежде всего, в Конституции России. По взаимному согласию и в рамках федерального конституционного закона статус субъекта может быть изменен.

При этом следует отметить существование федеральных округов (ФО) в России, которые в качестве единицы административно-территориального деления не закреплены в Конституции РФ. Кроме того, ФО не приравнены к субъектам Федерации. На момент их учреждения (2000 г.) насчитывалось семь федеральных округов. В 2010 г. количество ФО достигло восьми, поскольку из состава Южного ФО был выделен Северо-Кавказский ФО. В 2014 г. был образован Крымский ФО, ввиду присоединения к России территорий полуострова. В 2016 г. Крымский ФО фактически был упразднен, поскольку его структурно присоединили к Южному ФО. Последние изменения коснулись федеральных округов в 2018 г., когда Забайкальский край и Бурятия были переведены из Сибирского ФО в Дальневосточный ФО.

Также следует уточнить, что среди исследователей давно обсуждается вопрос объединения регионов, и в том числе Санкт-Петербурга и Ленинградской области, что обусловлено некоторыми экономическими и управленческими аспектами. Например, на границе города и области два района — Кудрово и Мурино, население которых за последние два года увеличилось с 6 тыс. до 100 тыс. человек. При этом необходимо пояснить, что объединение регионов РФ — это экономико-политический процесс, предполагающий объединение двух или более граничащих между собой взаимосвязанных субъектов Федерации, который в России уже происходил в период с 2003 по 2008 г. (при поддержке федерального центра). В рамках случившегося объединения прекратили свое самостоятельное существование 6 из 10 автономных округов. Кроме того, в рамках объединения количество субъектов Федерации сократилось с 89 до 83 субъектов. Однако в свете последних событий, связанных с присоединением Крыма к России, количество субъектов Федерации увеличилось до 85.

В современной Российской Федерации каждый субъект наделен определенной компетенцией и полномочиями, которые находят проявление при решении споров, в том числе и территориальных. Согласовать, учесть все возникающие спорные моменты между субъектами — вот главная задача, которая может быть решена только на федеральном уровне. Являясь многонациональным государством со сложной исторической судьбой, Россия постоянно сталкивается с проблемой территориального устройства.

Основываясь на действующем законодательстве и международном правовом опыте, иметь непротиворечивую законодательную основу регулирования отношений между субъектами в части, касающейся вопросов установления границ, подразумевает создание компетентных институций, позволяющих выходить подчас из тупиковых ситуаций. На протяжении многих лет неоднократно

дискутировался вопрос, в том числе и на уровне Государственной Думы РФ с привлечением специалистов, юристов, занимающихся данной темой, о принятии закона о границах между субъектами РФ.

В некоторых субъектах Российской Федерации территориальные споры уходят своими корнями в глубину веков, и решить их принятием даже самого совершенного закона вряд ли удастся. Здесь нужен комплексный подход и заинтересованность всех участников процесса. Некоторую ясность по данному вопросу внесло Постановление Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2018 г. № 44-П, где достаточно четко определяется конституционное содержание института границ субъектов Российской Федерации. В этом решении отражается и исторический аспект данной проблемы. Слом всех правовых норм и институтов, случившийся в России в 1917 г., доходит и до наших дней. Отмечается, что автономии РСФСР регулярно сталкивались с проблемами установления своих границ. Во многом возникающие противоречия были вызваны ассимилятивными движениями, вследствие чего очень часто территория расселения людей не совпадала с экономическими районами [4, с. 16]. Однако советская власть придерживалась строгого мнения о том, что любые границы между народами обычно утрачивают свой политический характер, а противоречия с течением времени ослабевают. Неукоснительная приверженность данной позиции привела к тому, что при решении каждой спорной ситуации предпочтительным представлялся определенный компромисс.

Вопросы размежевания территорий так или иначе возникают по всей стране, но особенно в острой фазе они наблюдаются на Кавказе, также в ряде других регионов, например, в Поволжье. Как и сейчас, хотя уже нет автономных республик, так и тогда при установлении границ между автономными республиками использовались процедуры и правовые акты, носящие достаточно общий, не детализующий существенные вопросы, возникающие в процессе размежевания и установления границ, характер. При этом надо учитывать, что территориальное устройство Российской Федерации, а также территориальное устройство ее субъектов имеют настолько важное значение, что, как правило, отражается не только в Конституции РФ, но и в учредительных документах субъектов РФ.

Основой конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации, в числе прочего, является официальная граница, которая как бы формально устанавливает и скрепляет сущность данной административно-территориальной единицы. Обладание собственной границей является не только формальным признаком, определяющим правосубъектность данной территории и проживающего на ней народа, но и существенным фактором, влияющим на определение идентичности того или иного народа.

Несмотря на всю правовую разработку относительно границ между субъектами России, как уже отмечалось ранее, ответы на многие вопросы, возникающие при решении конкретных проблем, лежат в далекой истории. Традиционные общества основываются на исторически сложившихся принципах, в том числе и определения своей территории, и на них очень трудно влиять нормативно-правовыми актами.

При этом решения органов государственной власти Российской Федерации, в частности постановления Конституционного Суда РФ, настаивают на том, что участие субъектов Федерации в установлении, уточнении и изменении границ является их конституционной обязанностью, т. е. мы опять наблюдаем некое противоречие между традицией и новацией.

Заключение

Подводя итоги, представляется правильным применять термин «государственное устройство» только к РФ целиком, а применительно к республикам в составе РФ и другим субъектам Федерации применять термин «территориальное устройство». В качестве составных частей конституционного правового статуса субъектов российского государства выступает целостность и неприкосновенность принадлежащих им административных территорий. Данные субъекты, выступая в качестве участников правоотношений федеративного характера, осуществляют государственное регулирование в отношении территорий, входящих в их состав. Реализуя собственную власть, такие образования занимаются решением задач, связанных с предметом ведения субъектов Федерации, а также в соответствии с возложенными на них полномочиями осуществляют разрешение вопросов, касающихся предметов совместного ведения Федерации и ее субъектов.

Следует отметить, что конфликтные ситуации, возникающие между территориальными образованиями российского государства, которые напрямую связаны с определением соответствующих территориальных границ, с их изменениями, а также различные вопросы, касающиеся экономической сферы и имеющие национальный характер, требуют разрешения. В противном случае такие проблемы могут оказать негативное влияние на степень эффективности реализации властных полномочий в рамках территорий, в отношении которых возникают спорные ситуации. Кроме того, это создает преграды в части предоставления различных муниципальных услуг, а также определенные трудности в рамках государственного регулирования.

Также следует подчеркнуть, что создание нормативно-правовой базы установления границ между субъектами Российской Федерации, естественно, займет колоссальное количество времени, возможно, не одно десятилетие, и является большой целью. Сложность заключается в том, что информацию о границах населенных пунктов и муниципальных образований можно получить из официально опубликованных региональных или муниципальных нормативно-правовых актов. Но данная информация носит лишь описательный характер и не содержит сведений о координатах границ объектов землеустройства, к которым относятся границы населенных пунктов и муниципальных образований. В науке высказывается мысль о том, что процесс установления границ следует сделать максимально универсальным. Представляется, что в ближайшей перспективе необходимо устранить законодательные пробелы и неточности, которые на сегодняшний день отрицательно влияют на отношения, что складываются между субъектами РФ, препятствуют точному и последовательному установлению границ субъектов Федерации.

Неточности действующего законодательства в данной сфере приводят к тому, что правовой статус субъектов РФ определяется несвоевременно, содержит определенные ошибки. Следует отметить, что конституционно-правовой идентичности субъектов РФ невозможно достичь, если в полной мере не разрешить проблемные аспекты в сфере установления и изменения их границ. Кроме того, любые публичные образования внутри государства не могут существовать без четко установленных территориальных границ, что обусловлено федеративным статусом самой России.

В свою очередь, ч. 3 ст. 67 Конституции РФ институт границ между субъектами закрепила, но фактически не участвует в их разграничении. Негативным образом на сферу понимания границ субъектов РФ повлияли различные политические и исторические факторы: стремительные перемены в территории союзных республик еще в советское время, регулярное, но не вполне обоснованное межгосударственное размежевание территорий, изменения, вносимые в Основной закон государства. К настоящему времени обострилась проблема методологического характера: наблюдаются постоянные противоречия при легализации границ субъектов РФ и размежевании сопредельных территорий. Обозначенную проблему решить только на региональном уровне невозможно, поскольку границы — это вопрос федерального масштаба. Длительное время без ответа был вопрос об определении прохождения границы между субъектами РФ в спорных ситуациях. В складывающейся ситуации сложные и противоречивые вопросы можно разрешить, например, путем заключения договоров и соглашений между органами власти субъектов РФ.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Данько А. А. Проблемы территориального устройства субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Данько. М., 2015. 26 с.
2. Добрынин Н. М. О сущности российского конституционализма / Н. М. Добрынин // Российский юридический журнал. 2020. № 4. С. 40-51.
3. Добрынин Н. М. Российский федерализм и федерация: конъюнкция смыслов и реалий / Н. М. Добрынин // Российский юридический журнал. 2020. № 2. С. 71-79.
4. Добрынин Н. М. Системные свойства федерации / Н. М. Добрынин, М. В. Глигич-Золотарева // Федерализм. 2010. № 4 (60). С. 7-24.
5. Ермолаева Ю. В. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы / Ю. В. Ермолаева. Саратов: Научная книга, 2015. 197 с.
6. Кутафин О. Е. Неприкосновенность в конституционном праве Российской Федерации / О. Е. Кутафин. М.: Юрист, 2004. 405 с.
7. О системе исполнительных органов государственной власти Иркутской области: Закон Иркутской области от 11 мая 2010 г. № 30-ОЗ // Гарант: справочно-правовая система. URL: <https://base.garant.ru/34717561/> (дата обращения: 05.03.2022).

8. О структуре органов исполнительной власти Красноярского края: Указ губернатора Красноярской области от 10 июля 2008 г. № 116-уг // Официальный интернет-портал правовой информации Красноярского края. URL: <http://www.zakon.krskstate.ru/0/doc/485> (дата обращения: 09.02.2022).
9. По делу о толковании положения части первой статьи 1 Конституции Республики Татарстан: Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 7 февраля 2003 г. № 8-П // Гарант: справочно-правовая система. URL: <https://base.garant.ru/8111249/> (дата обращения: 05.03.2022).
10. По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия — Алания и Республики Татарстан: Определение Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. № 92-О // Гарант: справочно-правовая система. URL: <https://base.garant.ru/182298/> (дата обращения: 05.03.2022).
11. Спрыгина О. Р. Субъекты Российской Федерации с территориями с особым статусом: правовые основы и опыт административно-территориального устройства: дис. ... канд. юрид. наук / О. Р. Спрыгина. М., 2016. 190 с.
12. Устав (Основной Закон) Томской области (принят решением Государственной Думы Томской области от 26 июля 1995 г. № 136) (с изменениями и дополнениями) // Гарант: справочно-правовая система. URL: <https://base.garant.ru/7726142/> (дата обращения: 09.02.2022).
13. Устав Тюменской области от 30 июня 1995 г. № 6 (с изменениями и дополнениями) // Гарант: справочно-правовая система. URL: <https://base.garant.ru/18701389/> (дата обращения: 09.02.2022).
14. Чертков А. Н. Территориальное устройство Российской Федерации. Правовые основы / А. Н. Чертков. М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2009. 344 с.

Alina S. GAMIROVA¹
Nikolai M. DOBRYNIN²

UDC 342.2

**STATE-TERRITORIAL STRUCTURE
OF THE RUSSIAN FEDERATION:
HISTORY AND CURRENT STATUS**

¹ Undergraduate Student, Institute of State and Law,
University of Tyumen
matweewalina@yandex.ru

² Honored Lawyer of the Russian Federation,
Dr. Sci. (Jur.), Professor,
Department of Theoretical and Public Law Disciplines,
Institute of State and Law,
University of Tyumen
belyavskaya@partner72.ru

Abstract

The state of affairs that has developed in the political sphere of the Russian state directly affects not only legal regulation concerning the issues of the country's territorial organization, but also the strengthening of such a principle as federalism. In addition, the issues of the territorial organization of the state are directly related to various circumstances of a demographic nature and connected to the historical aspect of development, as well as the cultural sphere. This article draws attention to the fact that the problematic aspects of the federal form of the structure of the state itself have a direct impact on the understanding and consolidation of the legal status of the subjects of the Russian Federation.

In the article, the authors emphasize that the sovereignty of the Russian state operates on the entire territory of Russia, which, in turn, is inseparable and integral. The article confirms the idea that the subjects of the Federation do not act as sovereign units due to the fact that only the Russian state as a whole is considered sovereign. It is argued that

Citation: Gamirova A. S., Dobrynin N. M. 2022. "State-territorial structure of the Russian Federation: history and current status". Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research, vol. 8, no. 1 (29), pp. 152-172.
DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-1-152-172

the territorial organization of individual subjects of the Federation as well as the territorial organization of the state of the Russian Federation should be considered on a larger scale, even when it comes to complex subjects of the Russian Federation. Based on the research of Russian representatives of the scientific community, the authors in the present article note that within the Russian Federation there are complex subjects — oblasts (regions), which include an additional subject (or multiple subjects) of the Russian Federation, for example, an autonomous okrug (district). Despite the territorial specifics of the structure of the constituent entities of the Russian Federation, the authors come to the conclusion that the statuses of complex subjects of the Russian Federation are equal.

Regarding the research methodology, such general and specific scientific research methods as empirical, dialectical, historical methods, as well as methods of analysis and synthesis, induction and deduction were used.

Keywords

State, territory, constitutional and legal status, subject of the Federation, complex subject of the Russian Federation, federation, Tyumen region.

DOI: 10.21684/2411-7897-2022-8-1-152-172

REFERENCES

1. Danko A. A. 2015. "Problems of the territorial structure of the constituent entities of the Russian Federation". Cand. Sci. (Jur.) dissertation abstract. Moscow. 26 pp. [In Russian]
2. Dobrynin N. M. 2020. "On the nature of Russian constitutionalism". Russian Juridical Journal, no. 4, pp. 40-51. [In Russian]
3. Dobrynin N. M. 2020. "Russian federalism and federation: a conjunction of meanings and realities". Russian Juridical Journal, no. 2, pp. 71-79. [In Russian]
4. Dobrynin N. M., Gligich-Zolotareva M. V. 2010. "Systematical properties of a federative state". Federalism, no. 4 (60), pp. 7-24. [In Russian]
5. Ermolaeva Yu. V. 2015. Administrative-territorial structure of the subjects of the Russian Federation: constitutional and legal issues. Saratov: Nauchnaya kniga, 197 pp. [In Russian]
6. Kutafin O. E. 2004. Inviolability in the constitutional law of the Russian Federation. Moscow: Yurist. 405 pp. [In Russian]
7. Garant legal reference system. 2010. On the system of executive bodies of state power of the Irkutsk region: Law of the Irkutsk region of 11 May 2010 No. 30-OZ. Accessed 5 March 2022. <https://base.garant.ru/34717561/> [In Russian]
8. Official website of legal information of Krasnoyarsk krai. 2008. On the structure of the executive bodies of the Krasnoyarsk krai: Decree of the Governor of the Krasnoyarsk Region of 10 July 2008 No. 116-ug. Accessed 9 March 2022. <http://www.zakon.krskstate.ru/0/doc/485> [In Russian]
9. Garant legal reference system. 2003. On the case on the interpretation of the provision of Part 1 of Article 1 of the Constitution of the Republic of Tatarstan: Judgement of the Constitutional Court of the Republic of Tatarstan of 7 February 2003 No. 8-P. Accessed 5 March 2022. <https://base.garant.ru/8111249/> [In Russian]

10. Garant legal reference system. 2000. On request of deputies of the State Duma on verification of correspondence to the Constitution of the Russian Federation of certain provisions of the Constitutions of the Republic of Adygea, the Republic of Bashkortostan, the Republic of Ingushetia, the Republic of Komi, the Republic of North Ossetia — Alania and the Republic of Tatarstan: Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of 27 June 2000 No. 92-O. Accessed 5 March 2022. <https://base.garant.ru/182298/> [In Russian]
11. Sprygina O. R. 2016. “Subjects of the Russian Federation with territories having a special status: legal foundations and experience of the administrative-territorial structure”. Cand. Sci. (Jur.) dissertation. Moscow. 190 pp. [In Russian]
12. Garant legal reference system. Charter of the Tomsk region (approved by the Decision of the State Duma of the Tomsk Region of 26 July 1995 No. 136) (revised and amended). Accessed 9 March 2022. <https://base.garant.ru/7726142/> [In Russian]
13. Garant legal reference system. Charter of the Tyumen region of 30 June 1995 No. 6 (revised and amended). Accessed 9 March 2022. <https://base.garant.ru/18701389/> [In Russian]
14. Chertkov A. N. 2009. Territory structure of the Russian Federation. Legal basis. Moscow: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. 344 pp. [In Russian]