

---

© И.С. РОМАНЧУК

*iromanchuk@mail.ru*

УДК 342.1

## **ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ**

*АННОТАЦИЯ.* Предметом исследования выступают федеративные отношения современных государств и роль местного самоуправления в этом процессе.

Задачами исследования являются: рассмотрение вопросов идеального территориального устройства государства; сравнительный анализ федеративных и унитарных форм организации власти; выявление недостатков децентрализованной формы построения государства; рассмотрение сущности суверенитета при территориальном разделении властных полномочий.

Рассматривая сущность федеративного и унитарного государственного устройства, а также роль автономий и местного самоуправления в распределении и использовании властных полномочий, автор приходит к выводу, что федеративное государство может и должно существовать только в постановке понимания государственной власти как единственной и неделимой не по территориальному, а тем более по национальному признаку. Власть субъекта федерации не является государственной, так как не обладает необходимым признаком — суверенитетом (верховенством). Местное же самоуправление является спасительным институтом в структуре федеративного государства, построенного по принципу сильной централизованной власти. В Российской Федерации на данный момент местное самоуправление как таковое отсутствует.

*SUMMARY.* The object of research is the federal relations between modern states and the role of local self-government in this process.

The objectives of research are consideration of questions of the perfect territorial division of the state; comparative analysis of federal and unitary forms of the organization of power; observation of shortcomings of the decentralized form of building a state; consideration of the essence of sovereignty in the territorial division of authority powers.

Considering the essence of a federal and unitary state system, and also the role of autonomies and local self-government in distribution and use of authority powers the author comes to a conclusion that the federal state can and has to exist only when there is understanding of the government authority as only and indivisible neither according to territorial, nor to the national principles. The power of the subject of federation is not the same as the state power as does not possess a necessary feature – the sovereignty (supremacy). The local self-government is helpful institute in the structure of the federal state constructed according to the principle of the strong centralized power. Presently in the Russian Federation the local self-government is absent in its essence.

*КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА.* Государственное устройство, властные отношения, суверенитет, идеальная парадигма.

*KEY WORDS.* State system, relations of power, sovereignty, perfect paradigm.

Современная государственно-правовая действительность не только России, но и многих стран с новой силой детерминирует, а соответственно, и актуализирует рассмотрение вопросов территориального устройства публичной власти — и прежде всего государственной власти. Это объясняется тенденциями к усилению центробежных сил в различных государствах, а также к становлению и развитию гражданского общества и (как следствие) его территориального института — местного самоуправления.

Поэтому данное изыскание направлено на раскрытие отдельных важных и актуальных вопросов, связанных с формой государственного устройства, а следовательно, и на изучение соотношения центральных, региональных и местных органов публичной власти. Особое внимание уделяется федеративному строению государства и осуществлению местного самоуправления.

С унитарным государством, а тем более с централизованным его видом, все предельно ясно: центральной власти принадлежит полное и безоговорочное руководство страной. Что же касается федерации, то здесь одновременно существуют, а стало быть, и могут конкурировать различные властные организации. Возможно ли это? И почему центральная власть допускает какую-либо конкуренцию? — ведь это противоречит ее природе — суверенитету. Но самое главное — не опасна ли такая бифуркационная организация власти в государстве?

Думается, что федеративное государство таит в себе как положительные, так и отрицательные, можно даже сказать, опасные составляющие.

Безусловным плюсом федерации выступает наличие разветвленного государственно-властного устройства, так как это помогает объективно, а не декларативно (в прескриптивных актах) взаимно сдерживать разноуровневые политические инстанции. Властные единицы в процессе осуществления власти стремятся упрочить свое положение, захватить все больший круг полномочий и т.д. Этот абсолютизм власти вытекает из ее существа (энтелехии) быть независимой, верховной и полновластной, т.е. из обладания властью таким свойством, как суверенитет. И природа «самой власти не может быть видоизменена законом» [1; 52]. Если такого верховного носителя нет, то это уже не государство, а провинция, область или что-то иное, входящее в сферу каких-то суверенных властных отношений [2; 540]. Государственный союз, не обладающий суверенитетом, не может рассматриваться как самостоятельное государство [3; 17]. И он (суверенитет) заложен в ней изначально — и поэтому избежать его не удастся при любой форме правления. Какую бы форму ни принимало государство, суверенитет имманентен самой идее государства и является его необходимым признаком [4; 60]. Государства, один раз возникнув в качестве монархий (поскольку все без исключения древние общества формируют монархии [5; 33]), диалектически развиваясь, могли принимать аристократический, демократический облик, а также смешанные формы организации, однако внутренняя природа власти при этом не менялась [4; 60-61]. Власть универсальна независимо от формы правления [6; 501]. Все это говорит о том, что полновластие не составляет принадлежность того или иного образа правления, вне зависимости от того, монархические это государства или какие-либо другие, ибо неразлучно с самим существом государства как верховного союза [7; 66]. Поэтому любая действительная власть в большей или меньшей степени является тотальной [8; 49], «всякая власть абсолютна» [9; 109].

Соответственно, эта внутренняя природа власти обуславливает политическую борьбу и разделение сфер влияния, а в итоге властные субъекты наблюдают друг за другом, отслеживают поведение своих оппонентов, пытаются оказать влияние на своих соперников. Конечно, федеративные органы перевешивают региональный потенциал, но нельзя полностью их исключить из поля зрения. Иногда возникают такие ситуации, когда центральная власть бессильна и готова идти на любые уступки, и в этой обстановке региональные властные субъекты, естественно, главенствуют. Поэтому федерация, а еще и при грамотной конституционной расстановке сил, может компенсировать неразвитость гражданского общества и даже — в некоторых случаях — способствовать его появлению.

Отрицательной же стороной федеративного устройства государственной власти является, в какой-то степени, обратная сторона ее положительных свойств. По нашему мнению, это касается и автономий в унитарном государстве, которые, надо отметить, страдают данным недугом еще более ощутимо. Политическая практика современного государственного строительства «неоднократно доказывала, что совпадение административно-территориального и национального принципа деления государства автоматически влечет за собой явную или скрытую угрозу национального сепаратизма» [10; 120]. С точки зрения автора, это не есть исключительно проблема национального самоопределения; национализм в данном случае лишь является предлогом для торга в борьбе за политическую и экономическую автономию. Поэтому эта проблема неравномерного распределения полномочий между субъектами федерации или административными единицами унитарного государства. В связи с тем, что такая, своего рода, диархия (существования двух властей) естественно может вызывать катаклизмы в обществе. Обострение одной стороной борьбы за власть, по причине, как мы это доказали выше, обладания властью суверенитетом. И поэтому она будет всегда стремиться максимально расширить границы своего влияния, а крайним проявлением этой апории может стать распад государства и выделения двух самостоятельных носителей власти, о чем свидетельствует история (ярким примером выступает СССР) и политическая острота этих вопросов в современной обстановке (например, война в Чеченской Республике, косовская и грузинская ситуации).

Вывод, к которому можно прийти с учетом изложенного, заключается в том, что федеративное государство может и должно существовать только в постановке понимания государственной власти, предложенной профессором В.Е. Чиркиным. Согласно этой концепции, которая, надо отметить, строится на железных аксиоматических установках понимания истинного суверенитета, в федерации существует лишь одна государственная власть — власть федеративного государства. Власть субъекта федерации — это публичная «квазигосударственная» власть [11; 63-64] (или власть территориального публичного коллектива [12; 258]), то есть власть, но не государственная, а соответственно, не обладающая суверенитетом — верховенством, а потому всецело подотчетная и подконтрольная государственной (федеративной) власти. Данная позиция подтверждается и решениями Конституционного Суда Российской Федерации [13], [14], который неоднократно устанавливал, что субъекты России не обладают суверенитетом.

Все это свидетельствует о том, что унитарное государство в этом плане служит большему сплочению народа страны, полнее контролирует политические процессы и вышеуказанные негативные явления в нем менее возможны. А федерация представляет крайнюю границу, до которой может дойти административная децентрализация. И в этом смысле ее можно назвать маргинальной формой территориального устройства государственной власти. Она постоянно висит над пропастью распада на отдельные единицы, систематически прилагает усилия к сохранению единства. Недаром при приходе к власти В.В. Путин активно начал политику вертикализации власти, что совершенно обоснованно.

Заметим, что еще великий немецкий государствовед Г. Еллинек писал, что государство, в котором области являются центральными составными частями, лишено необходимого политического единства, нередко в этих членах государства проявляются центробежные тенденции к большей самостоятельности, делающие эту форму государства неустойчивой [15; 628].

Другое дело местное самоуправление. «От узкой формы децентрализации децентрализация в форме самоуправления политически отличается тем, что последняя представляет форму нормальную, а первая ненормальную, в которой проявляется тенденция либо к новым государственным образованиям, либо к более интенсивной централизации всего государства, нивелирующей особенности отдельных земель» [15; 628].

Все это свидетельствует о том, что местное самоуправление является спасительным институтом в структуре федеративного государства, построенного по принципу сильной централизованной власти.

Однако, по мнению автора, необходимо заметить несколько недочетов в организации местного самоуправления в современной России. Мы не будем вдаваться в тонкости данного вопроса, так как это не является предметом нашего изыскания. Остановимся только на общих моментах организации властных структур.

В Российской Федерации, по нашему мнению, не существует местного самоуправления как такового. То, что называют местным самоуправлением, относится в чистом виде к государственной власти. Данный факт подтверждает то обстоятельство, что при интервьюировании граждан, не обладающих юридическим образованием, а иногда и имеющих таковое, 90% очень сильно удивляются, когда узнают, что местные органы власти не относятся к государственным. У них сразу возникает встречный вопрос: а какие они тогда?

Этимология понятия «местное самоуправление» (самостоятельное, не зависящее от государства) предполагает решение всех местных вопросов населением муниципального образования самостоятельно и под свою ответственность [16; 298]. На деле за нас все решает государство. Поэтому российский вариант местного самоуправления — это не что иное, как придаток государства.

Если в государстве существует подлинно действенное местное самоуправление, то можно с уверенностью сказать, что в данном государстве процветает демократия. К сожалению, про Россию так сказать нельзя. Пока наше самоуправление является государственным управлением, несмотря на то, что в Конституции Российской Федерации в ст. 12 провозглашается самостоятельность местного самоуправления от государства.

Природу данной деформации самоуправления легко понять. Власть стремится контролировать все, не оставляя места для автономного принятия решений. Однако, сама того не подозревая, федеральная власть отдает по сути контроль за муниципальными органами субъектам федерации, так как, конечно же, эффективно управлять из центра такой огромной страной невозможно. Но при этом обостряется влияние региональной власти, что в свою очередь обуславливает усиление бифуркации в государстве, в котором действует неустойчивая и опасная форма государственного устройства — особенно в субъектах, поделенных по национальному критерию. Власть, пытаясь выстроить жесткую вертикаль, в итоге, наоборот, раздваивает свое влияние. Это опасная игра, которая может закончиться гибелью.

В заключение можно резюмировать следующее:

Во-первых, федерация является опасной и своего рода маргинальной формой государственного устройства, однако при правильном построении государственного аппарата и вертикали власти, а также при наличии реального местного самоуправления представляется наиболее приемлемой и эффективной.

Во-вторых, местное самоуправление в современной России как таковое отсутствует. Оно скорее является государственным управлением, чем местным. Объясняется это тем, что местные органы по сути представляют собой институты гражданского общества, которое в современной России находится в эмбриональном состоянии.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Кандрина Н.А. Декларация о государственном суверенитете РСФСР и обновление основ организации власти постсоветской России // Суверенная российская государственность на рубеже XX-XXI вв. Сб. м-лов межрегион. науч.-практич. семинара, посвященного 20-летию Декларации о государственном суверенитете РСФСР (Барнаул, 21 мая 2010 г.) / Отв. ред. В.В. Невинский. Барнаул, 2010. С. 51-55.
2. Алексеев Н.Н. Современное положение науки о государстве и ее ближайшие задачи / Русский народ и государство. М., 1998. 635 с.
3. Грачев Н.И. Суверенитет как феномен верховной власти // Вестник СГАП. 2006. № 3 (52). С. 15-23.
4. Грачев Н.И. Происхождение суверенитета: Верховная власть в мировоззрении и практике государственного строительства традиционного общества: Монография. М., 2009. 320 с.
5. Омельченко О.А. Всеобщая история государства и права. В 2 тт. Т. 1. М.: ТОН-ПРИОР, 1999. 511 с.
6. Тихомиров Л.А. Монархическая государственность. СПб., 1992. 674 с.
7. Чичерин Б.Н. Общегосударственное право. М.: Зерцало, 2006. 536 с.
8. Кожев А. Понятие Власти. М.: Праксис, 2006. 192 с.
9. Alain. Politique. Presses Universitaires de France. Paris, 1962. 335 p.
10. Смищенко Р.С. Проблемы национально-территориального устройства Российской Федерации 1990-х гг. // Суверенная российская государственность на рубеже XX-XXI вв. Сб. м-лов межрегион. науч.-практич. семинара, посвященного 20-летию Декларации о государственном суверенитете РСФСР (Барнаул, 21 мая 2010 г.) / Отв. ред. В.В. Невинский. Барнаул, 2010. С. 120-122.
11. Чиркин В.Е. Законодательная власть. М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. 335 с.
12. Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М.: Норма, 2005. 319 с.
13. Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу

о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 25. Ст. 2728.

14. Определение Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2001 г. № 65-О «По ходатайству полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе об официальном разъяснении определения Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 года 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» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 20. Ст. 2059.

15. Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. 752 с.

16. Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Основы конституционного права России: Учебно-методическое пособие. СПб.: Герда, 2002. 320 с.

#### REFERENCES

1. Kandrina, N.A. Declaration on the state sovereignty of RSFSR and renovation of the basics of organization of powers in the post-soviet Russia. *Suverennaja rossijskaja gosudarstvennost' na rubezhe XX-XXI vv.* [Collected works of a inter-regional scientific theoretical and practical seminar, devoted to the 20 years anniversary of the Declaration on the state sovereignty of RSFSR «Sovereign Russian statesmanship on the border of XX-XXI centuries» (Barnaul, 21 May 2010)]. Ed. by V.V. Nevinskij. Barnaul, 2010. P. 51-55 (in Russian).

2. Alekseev, N.N. *Sovremennoe polozhenie nauki o gosudarstve i ee blizhajshie zadachi / Russkij narod i gosudarstvo* [Modern status of the science of state and its nearest tasks / Russian people and the state]. Moscow, 1998. 635 p. (in Russian)

3. Grachev, N.I. Sovereignty as a phenomenon of the supreme power. *Vestnik SGAP — Bulletin SGAP*. 2006. No. 3 (52). P. 15-23 (in Russian).

4. Grachev, N.I. *Proishozhdenie suvereniteta: Verhovnaja vlast' v mirovozzrenii i praktike gosudarstvennogo stroitel'stva tradicionnogo obshhestva* [Origin of the sovereignty: supreme power in the worldview and practice of the state construction of a traditional society]. Monograph. Moscow, 2009. 320 p. (in Russian)

5. Omel'chenko, O.A. *Vseobshhaja istorija gosudarstva i prava* [World history of state and law]. In 2 volumes. Vol. 1. Moscow: TON-PRIOR, 1999. 511 p. (in Russian)

6. Tihomirov, L.A. *Monarhicheskaja gosudarstvennost'* [Monarchic statesmanship]. Saint-Petersburg, 1992. 674 p. (in Russian)

7. Chicherin, B.N. *Obshhegosudarstvennoe pravo* [Nation-wide law]. Moscow: Zercalo, 2006. 536 p. (in Russian)

8. Kozhev, A. *Ponjatie Vlasti* [Concept of power]. Moscow: Praksis, 2006. 192 p. (in Russian)

9. Alain. *Politique*. Presses Universitaires de France. Paris, 1962. 335 p.

10. Smishhenko, R.S. Problems of national territorial organization of the Russian Federation in 1990s. *Suverennaja rossijskaja gosudarstvennost' na rubezhe XX-XXI vv. Sb. m-lov mezhregion. nauch.-praktich. seminar, posvjashhennogo 20-letiju Deklaracii o gosudarstvennom suverenitete RSFSR (Barnaul, 21 maja 2010 g.)* («Sovereign Russian statesmanship on the border of XX-XXI centuries» Collected works of a inter-regional scientific theoretical and practical seminar, devoted to the 20 years anniversary of the Declaration on the state sovereignty of RSFSR (Barnaul, 21 May 2010)). Ed. by V.V. Nevinskij. Barnaul, 2010. P. 120-122 (in Russian).

11. Chirkin, V.E. *Zakonodatel'naja vlast'* [Legislative power]. Moscow: Norma: INFRA-M, 2010. 335 p. (in Russian)

12. Habrieva, T.Ja., Chirkin, V.E. *Teoriya sovremennoj konstitucii* [Theory of modern constitution]. M.: Norma, 2005. 319 p. (in Russian)

13. Decree of the Constitutional Court of RF, of 7 June 2000. No. 10-П «On the case of review concerning the constitutionality of separate provisions of the Constitution of the Altay Republic and the Federal Law «On the general principles of organization of legislative (representative) bodies of state power of the subjects of the Russian Federation». *Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii — Collection of the Legislative Acts of Russian Federation*. 2000. No. 25. Art. 2728 (in Russian).

14. Definition of the Constitutional Court of RF, of 19 April 2001. No. 65-О «According to the petition of the plenipotentiary representative of the President of the Russian Federation in Volga Federal District about the official explanation of definition of the Constitutional Court of the Russian Federation of June 27, 2000 on the inquiry of group of deputies of the State Duma about conformity between the Constitution of the Russian Federation and provisions of the constitutions of the Republic of Adygeja, the Republic of Bashkortostan, the Republic of Ingushetia, the Republic of Komi, the Republic of Northern Ossetia-Alaniya and the Republic of Tatarstan». *Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii — Collection of the Legislative Acts of Russian Federation*. 2000. 2001. No. 20. Art. 2059 (in Russian).

15. Ellinek, G. *Obshhee uchenie o gosudarstve* [General studies of state]. Saint-Petersburg: Juridicheskij centr Press, 2004. 752 p. (in Russian)

16. Zinov'ev, A.V., Poljashova, I.S. *Osnovy konstitucionnogo prava Rossii* [Basics of the constitutional law of Russia]. Teacher's manual. Saint-Petersburg: Gerda, 2002. 320 p. (in Russian)