



Проблемы совершенствования федерализма и системы публичной власти в процессе образования новых субъектов Российской Федерации

Иван Федорович Денисенко

Ростовский государственный университет путей сообщения, Ростов-на-Дону, Россия,
dif_gmu@rgups.ru, <https://orcid.org/0000-0003-2774-4301>

Аннотация: В статье рассматриваются проблемы совершенствования федерализма и системы публичной власти в процессе образования новых субъектов Российской Федерации. В контексте геополитических реалий, сложившихся в мире после распада СССР и образования на его территории ряда независимых государств, автором анализируются процессы, связанные с изменениями федеративного устройства путем реформирования действующих и принятия в состав России новых субъектов Федерации. Отмечается, что дальнейшее совершенствование федерализма и системы публичной власти в контексте образования новых субъектов Российской Федерации требует комплексного подхода, учитывающего многомерность и динамичность процессов, происходящих в современном российском обществе и в международных отношениях.

Ключевые слова: ДНР, Запорожская область, Конституция Российской Федерации, Крым, ЛНР, политическая элита, распад СССР, Россия, США, Украина, Херсонская область

Для цитирования: Денисенко И. Ф. Проблемы совершенствования федерализма и системы публичной власти в процессе образования новых субъектов Российской Федерации // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2024. № 1. С. 41–46. <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2024-1-1-41-46>. EDN HAGRVW

Problems of Management

Original article

Problems of improving federalism and the system of public authority in the process of formation of new subjects of the Russian Federation

Ivan F. Denisenko

Rostov State University of Railway Engineering, Rostov-on-Don, Russia,
dif_gmu@rgups.ru, <https://orcid.org/0000-0003-2774-4301>

Abstract. The article discusses the problems of improving federalism and the system of public authority in the process of formation of new subjects of the Russian Federation. In the context of the geopolitical realities that have developed in the world after the collapse of the USSR and the formation of a number of independent states on its territory, the authors analyze the processes associated with changes in the federal structure by reforming existing and accepting new subjects of the federation into Russia. It is noted that further improvement of federalism and the system of public authority in the context of the formation of new subjects of the Russian Federation requires an integrated approach that takes into account the multidimensional and dynamic processes taking place in modern Russian society and in international relations.

Keywords: collapse of the USSR, Russia, USA, Ukraine, Crimea, Donetsk People's Republic, Luhansk People's Republic, Zaporozhye region, Kherson region, Constitution of the Russian Federation, political elite

For citation: Denisenko I. F. Problems of improving federalism and the system of public authority in the process of formation of new subjects of the Russian Federation. *State and Municipal Management. Scholar Notes. 2024;(1):41–46.* (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2024-1-1-41-46>. EDN HAGRVW

В последние десятилетия Российская Федерация столкнулась с рядом вызовов, связанных с образованием новых субъектов федерации, что ставит перед органами государственного управления задачи по совершенствованию федеральных отношений и адаптации системы публичной власти к изменяющимся условиям. Динамичный процесс территориальных изменений, включающий объединение регионов и формирование новых административных единиц, требует глубокого пересмотра подходов к распределению полномочий между федеральным центром и субъектами Федерации, а также между различными уровнями публичной власти внутри субъектов.

События начала 90-х гг. XX века, связанные с распадом Советского Союза и возникновением на его территории новых независимых государств, стали фактором изменения подходов политических элит к принципам государствообразования [1]. Что касается России, то несмотря на позиционирование правопреемницей СССР, первостепенными задачами построения её новой государственности стали такие, как модернизация государственного устройства и формирование системы государственного и муниципального управления кардинально отличающейся от существовавшей до 1991 года [2].

Если процесс формирования властной парадигмы в стране условно разделить на этапы, то к первому, безусловно, следует отнести период ухода от ещё сохранившихся с времён СССР основ советской партийно-государственной системы управления и создания новой конституционно-правовой модели демократического государства.

Фактором, осложняющим этот процесс стало то обстоятельство, что, находясь в стадии переходного периода, государственность новой России основывалась на законодательной базе, унаследованной от СССР и РСФСР. Именно это обстоятельство, сдерживало осуществление её перехода к новым принципам построения государства и системы государственного и муниципального управления.

К этому следует добавить, что сутью проблемы являлось и то, что в одном государстве, находящемся в стадии становления и поиска вектора своего развития, фактически действовали две совершенно несовместимые системы: новая президентская, основанная на принципах федерализма, и старая советская с её монополией на властные функции и коллективной ответственностью [3–4]. Эта ситуация приводила к неоднозначным государственным мерам, таким как внесение изменений в действующую Конституцию РСФСР, президентские указы и различные декларации, что усложняло и отодвигало завершение перехода к новому российскому государственному устройству.

Процесс изменения конституции РСФСР и введения новых законов усложнялся из-за острой конфронтации между двумя политическими группами - сторонниками реформ и их оппонентами, сторонниками социалистических идей. В сложившейся ситуации стало практически невозможным организовать законотворчество, обеспечивающее решение задач по осуществлению реформ и четкого взаимодействия между органами управления государством. А противостояние между исполнительными и законодательными органами власти, как на федеральном, так и на региональном уровнях достигли своего предела.

В целях мирного разрешения сложившейся политической обстановки, 12 декабря 1993 г. были проведены выборы в двухпалатное Федеральное Собрание – Совет Федерации и Государственную Думу, и референдум по проекту новой Конституции России, которая была одобрена большинством граждан, принявших в нем участие и стала законодательной базой становления и развития новой российской государственности.

Ряд его политических оппонентов считает, что поскольку в системе федеральных органов власти страны предусмотрен пост Председателя правительства, то полномочия Президента Российской Федерации, не являющегося главой исполнительной власти, к примеру, по осуществлению общего руководства правительством и назначению заместителей председателя правительства и федеральных министров, являются излишними.

Вместе с тем, следует признать, что несмотря на многолетнее пребывание В. В. Путина у власти, его деятельность на высших постах страны не только подвергается критике со стороны отдельных представителей политических партий и движений, но и положительно оценивается и поддерживается большей частью политической элиты и населения страны. Это показывают не только различные социологические опросы, но и всенародное голосование по поправкам в Конституцию Российской Федерации 2020 г.

Подобная постановка вопроса, касающегося необходимости изменения принципа построения федерализма в стране, не является новой. Так один из последних руководителей Советского Союза – Генеральный Секретарь ЦК КПСС, Председатель Президиума Верховного Совета СССР Ю. В. Андропов, помимо начатых реформ экономической сферы и политической системы, планировал отказаться от построения федерации по национально-территориальному принципу. «Давайте кончать с национальным делением страны. Представьте соображения об организации в Советском Союзе штатов на основе численности населения, производственной целесообразности, и чтобы образующая нация была погашена. Нарисуйте новую карту СССР»¹.

Модель нового государственного устройства, связанную с ликвидацией национальных автономий, настойчиво продвигал один из известных и авторитетных политиков современной России, создатель и бессменный руководитель политической партии ЛДПР В.В. Жириновский².

Свой вклад в построение федерализма и системы публичной власти в России внёс и её будущий первый Президент Б.Н. Ельцин. Результаты его позиции и практической деятельности в этом очень важном для постсоветской России вопросе и сегодня являются предметом обсуждения в научных кругах и среди политиков.

Связано это с тем, что в угоду ряду национальных образований, входящих в состав России, настойчиво добивавшихся повышения своего политического статуса, Б.Н. Ельциным, занимавшим в 1990 году пост Председателя Верховного Совета РСФСР, была обнародована его позиция, выраженная в фразе: «Берите столько суверенитета, сколько сможете проглотить»³. Это событие стало катализатором для процесса, известного в современной российской истории как "парад суверенитетов", который привел к сильной децентрализации власти. В результате этого произошел распад единого правового, экономического и информационного поля [5].

Подход к реформированию федеративного устройства в России кардинально изменился со сменой верховного руководства. В первую очередь это касается вектора действий федеральных органов власти и, прежде всего, самого президента страны. Конституционно-договорная с элементами конфедерации модель федеративного устройства России, с которой соглашался Б. Н. Ельцин, была заменена на конституционную, пути и механизмы которой стал определять Кремль [6–7].

В этой связи проблемой, наиболее обсуждаемой в научных кругах и в политической элите страны, стала необходимость дальнейшего изменения субъектного состава Российской Федерации.

Важно отметить, что формирование новых субъектов Федерации является частью процесса совершенствования федерализма и системы государственного управления в России. Этот процесс основывается на ключевых принципах конституционной системы России, таких как равноправие субъектов, государственный суверенитет, единство системы государственной власти и разграничение властных полномочий между Российской Федерацией и её субъектами.

Дополнительно, следует отметить, что последующие изменения в федеральной структуре России связаны с присоединением Республики Крым к Российской Федерации после событий 2014 года, когда Крым выразил желание не оставаться в составе Украины после государственного переворота, организованного США и западными странами [8].

Переформатирование федеративного состава Российской Федерации происходит на фоне коренных изменений современного мироустройства и системы международных отношений, сложившихся после Второй мировой войны и распада Советского Союза, с доминированием Соединённых Штатов Америки и примкнувших к ним стран Европейского Союза. Соединенные Штаты Америки активно стремятся утвердить своё господство в рамках международных отношений, используя для достижения этой цели различные методы без каких-либо ограничений. В результате военных конфликтов, инициированных США после 2001 г., потери среди людей составили 900 тыс. чел., а свыше 38 млн были вынуждены покинуть родину.

В контексте разработки новой модели мирового порядка и определения роли России в международном сообществе, важно учитывать, что США продолжают вести агрессивную политику и дестабилизирующие действия в отношении бывших советских республик и Российской Федерации. Одной из серьезных угроз для России является неонацистский режим на Украине, возникший после событий 2014 г.

¹ Андропов и проект демонтажа СССР. <https://aizen-tt.livejournal.com/515252.html>

² Ликвидация национальных автономий в России. <https://cyclowiki.org/wiki>

³ Берите суверенитета столько, сколько сможете проглотить. <https://cyclowiki.org/wiki>

«США и НАТО ускоренно разворачивали у границ нашей страны свои армейские базы, секретные биологические лаборатории, в ходе манёвров осваивали театр будущих военных действий, готовили подвластный им киевский режим, поработившую ими Украину к большой войне»¹.

В сложившейся ситуации, нельзя было не учитывать и то обстоятельство, что ряд представителей Запада неоднократно озвучивал свою позицию, которая заключается в том, что целью США и Европейского Союза является нанесение «стратегического поражения России». Понимая серьёзность положения, Россия была вынуждена реагировать на подобные заявления и действия соответствующим образом, так как речь идёт уже о существовании нашей страны и русского населения, проживающего на территории Украины.

4 и 5 октября 2022 г. Государственной Думой и Советом Федерации Федерального собрания Российской Федерации были единогласно одобрены договоры о принятии в состав России четырёх новых субъектов: двух республик – Донецкой и Луганской и двух областей – Запорожской и Херсонской, а Президентом РФ В.В. Путиным подписаны федеральные конституционные законы о принятии этих территорий в состав России [9, 10].

В контексте инкорпорации новых территорий в состав России, страна столкнулась с задачей разрешения вопросов, связанных как с конституционным, так и с международным правом. Основная проблематика в сфере конституционного права связана с положениями Федерального закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в её составе нового субъекта Российской Федерации». Согласно этому закону, Россия может присоединять иностранные государства или их части исключительно на основе взаимного согласия между Российской Федерацией и соответствующим государством².

Учитывая то обстоятельство, что получить от Украины её согласие не представлялось возможным, Россией была использована парадигма, успешно реализованная в 2014 г. при возвращении в свой состав Крыма:

- признание независимости, входящих в Россию субъектов;
- заключение с входящими территориями необходимых для этого международных договоров;
- принятие постановлений Конституционного Суда Российской Федерации;
- одобрение палатами Федерального Собрания Российской Федерации;
- подписание соответствующего федерального закона Президентом России.

Упреждая ситуацию, когда после процедуры вступления новых субъектов в состав Российской Федерации, политиками и средствами массовой информации Соединённых Штатов Америки и стран НАТО будет развёрнута безудержная кампания по обвинению России в аннексии территорий Украины и нарушении действующих международно-правовых норм, в основу всех действий по осуществлению процедуры присоединения ДНР, ЛНР, Херсонской и Запорожской областей были положены аргументы, основанные на международном праве.

В контексте обсуждаемой проблемы, напомним некоторые из них:

1. В процессе создания СССР советскими органами власти методом волевых решений, без учёта мнения и волеизлияния населения территория Украинской Советской Социалистической Республики была сформирована из земель, на которых проживало русское население.

2. Развал СССР вопреки результатам общесоюзного референдума о сохранении Советского Союза, произошедший по инициативе и при непосредственном участии не имеющих на это полномочий лидеров России, Украины и Белоруссии, привёл к изменению правового положения и нарушению прав граждан, проживающих на этих территориях.

3. После распада СССР и объявления о своей независимости, власти Украины взяли курс на проведение целенаправленной политики по украинизации русского населения, препятствованию сохранению национальной, языковой, религиозной и культурной идентичности, насаждение идеологии агрессивного национализма и антирусского неонацизма.

¹ Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 21 февраля 2023 года. WWW.KP.RU: <https://www.kp.ru/daily/27468/4724024/>

² Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в её составе нового субъекта Российской Федерации» (с изменениями на 31 октября 2005 года. Российская газета, № 248, 03.11.2005).

4. Россия не преследовала цель нарушения целостности Украины. Об этом свидетельствует тот факт, что после государственного переворота 2014 г., именно она настояла на подписании Минских соглашений, которые устанавливали дальнейшее нахождение ДНР и ЛНР в её составе. Однако все последующие годы на территориях этих республик велись боевые действия, направленные на уничтожение русскоязычного населения, в том числе и граждан России. Более того, в 2023 г. последовало заявление бывших руководителей Украины и ФРГ Порошенко и Меркель о том, что их страны изначально не планировали выполнять эти соглашения, а под их прикрытием осуществлялась подготовка Украины к войне с Россией.

5. Сложившиеся обстоятельства побудили население, проживающее на названных территориях, реализовать свои гражданские и политические права на самоопределение в соответствии с положениями Устава ООН.

6. ДНР, ЛНР, Херсонская и Запорожская области в соответствии с уставом Организации Объединённых Наций реализовали своё законное право на создание независимого суверенного государства и свободное присоединение к другому независимому государству, определенному народом.

Процедура вхождения новых территорий в состав России завершилась внесением поправок в Конституцию Российской Федерации. При этом руководством страны намечен конкретный план интеграции новых субъектов в экономическую, финансовую и правовую системы государства, а также в систему органов власти на период до 2026 г.

Среди задач, которые предстоит решить в этот период:

- окончательное освобождение территорий, вошедших в состав России, от украинских националистов и иностранных наёмников;
- обеспечение безопасности населения России, в том числе, её новых субъектов;
- создание системы органов государственной и муниципальной власти, соответствующей Конституции Российской Федерации;
- решение задач по восстановлению, разрушенных в ходе боевых действий и диверсий жилищного фонда, объектов промышленности и агропромышленного комплекса, социальной сферы, транспорта и дорог;
- организация деятельности учреждений науки и образования, здравоохранения, социальной защиты и пенсионного обеспечения;
- уточнение и корректировка приоритетов, стиля и методов деятельности всех ветвей и уровней власти с учётом необходимости решения задач, возникших в результате количественного и качественного изменения федеративного устройства Российской Федерации и др.

В заключение следует подчеркнуть, что дальнейшее совершенствование федерализма и системы публичной власти в контексте образования новых субъектов Российской Федерации требует комплексного подхода, учитывающего многомерность и динамичность процессов, происходящих в современном российском обществе и в международных отношениях. Это, в свою очередь, предполагает не только законодательные и административные реформы, но и активное вовлечение граждан в процесс управления, что будет способствовать формированию более открытой, ответственной и эффективной системы публичной власти.

Список источников

1. Алехин А. Е., Ромайкин И. А. Советский федерализм как конституционно-правовой феномен // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2023. № 3. С. 7–23.
2. Агафонова Е. В., Карнаухова М. В. Российский федерализм в историческом контексте // В сборнике: Международные отношения, регионоведение, образование. Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. Под ред. д. пед. н., проф. М.В. Карнауховой, к. ист. н., доц. А.В. Федуровой. Ульяновск, 2021. С. 63–66.
3. Ведзижев А. Б. Федерализм: вопросы политики и рекомендуемые изменения // Социально-экономическое развитие государства в условиях цифровой трансформации. Сборник научных трудов по материалам IV международной научно-практической конференции. Тверь, 2022. С. 21–25.
4. Иванчик И. С. Российский федерализм в свете конституционной реформы // Эпомен. 2021. № 65. С. 142–153.
5. Колесников Е. В., Угланова О. А. Российский федерализм: некоторые современные тенденции // Правовая политика и правовая жизнь. 2023. № 1. С. 127–138.

6. Лютикова Е. Ю. Раскрытие социального потенциала новых территорий Российской Федерации // В сборнике: Теоретические и прикладные аспекты информационно-аналитического обеспечения инновационной экономики. Всероссийская научно-практическая конференция: сборник научных статей. Курск, 2023. С. 64–70.
7. Матафонова Ю.А. Федерализм как политический феномен: анализ методологических подходов и трактовок // В сборнике: Федерализм в современном публичном праве. собрание трудов V Международной научно-практической конференции. М., 2023. С. 94–102.
8. Ермошин П. Ю. Федеративный вопрос и новые субъекты РФ // Наука, техника и образование. 2015. № 1 (7). С. 57–58.
9. Мифтахов Р. Л., Белоусов А. И. Административно-правовое обеспечение национальной безопасности в новых субъектах Российской Федерации // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2023. Т. 47. № 3. С. 62–66.
10. Тарасова Е. А. Управление социально-экономическим развитием региона // В сборнике: Экономика и региональное управление. Сборник статей международной научно-практической конференции. Брянск, 2017. С. 339–341.

References

1. Alekhine A. E., Romaykin I. A. Soviet federalism as a constitutional and legal phenomenon. *Historical and legal problems: a new perspective*. 2023;(3):7–23. (In Russ.)
2. Agafonova E. V., Karnaukhova M. V. Russian federalism in a historical context. In: *International relations, regional studies, education*. Collection of materials All-Russian scientific and practical conference. M.V. Karnaukhova, A.V. Fedulova (eds.). Ulyanovsk; 2021:63–66. (In Russ.)
3. Vedzizhev A. B. Federalism: policy issues and recommended changes. In: *Socio-economic development of the state in the context of digital transformation*. Collection of scientific papers based on the materials of the IV international scientific and practical conference. Tver, 2022: 21–25. (In Russ.)
4. Ivanchik I. S. Russian federalism in the light of constitutional reform. *Epomen*. 2021;(65):142–153. (In Russ.)
5. Kolesnikov E. V., Uglanova O. A. Russian federalism: some modern trends. *Legal policy and legal life*. 2023;(1):127–138. (In Russ.)
6. Lyutikova E. Y. Disclosure of the social potential of the new territories of the Russian Federation. In: *Theoretical and applied aspects of information and analytical support for the innovative economy*. All-Russian scientific and Practical conference: collection of scientific articles. Kursk; 2023:64–70. (In Russ.)
7. Matafonova Yu. A. Federalism as a political phenomenon: an analysis of methodological approaches and interpretations. In: *Federalism in modern public law*. Proceedings of the V International Scientific and Practical Conference. Moscow; 2023:94–102. (In Russ.)
8. Yermoshin P. Yu. The federal question and the new subjects of the Russian Federation. *Science, technology and education*. 2015;1(7):57–58. (In Russ.)
9. Miftakhov R. L., Belousov A. I. Administrative and legal provision of national security in the new subjects of the Russian Federation. *Legal Bulletin of Dagestan State University*. 2023;47(3):62–66. (In Russ.)
10. Tarasova E. A. Management of socio-economic development of the region. In: *Economics and regional Management*. Collection of articles of the international scientific and practical conference. Bryansk; 2017:339–341. (In Russ.)

Информация об авторе

И. Ф. Денисенко – кандидат политических наук, доцент, заведующий кафедрой «Государственное и муниципальное управление» РГУПС.

Information about the author

I. F. Denisenko – Cand. Sci. (Polit.), Associate Professor, Head of the Department of State and Municipal Management, Rostov State University of Railway Engineering.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares that there is no conflict of interest.

Статья поступила в редакцию 02.02.2024; одобрена после рецензирования 28.02.2024; принята к публикации 29.02.2024.

The article was submitted 02.02.2024; approved after reviewing 28.02.2024; accepted for publication 29.02.2024.