

УДК: 342.24

ГОСУДАРСТВЕННО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ДЕЛЕНИЕ И ЕГО РОЛЬ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Паршина А.Н.

ПГУ - Пензенский Государственный Университет, Россия, Пенза, e-mail:
anna.parshina.00.00@mail.ru

На примере государственно-территориального деления Российской Федерации рассматриваются принципы федеративного устройства, соблюдение которых позволяет успешно реализовать два основных постулата государственного управления: децентрализации и разделения государственной власти по вертикали, с одной стороны, и интеграции национальных и территориальных сообществ в единое государственно-правовое сообщество равноправных народов и территорий — с другой. Проанализирован конституционно-правовой статус субъектов, входящих в состав Российской Федерации; особенности статусов государственно-национальных и национально-территориальных единиц. Выделены характеристики и права, присущие всем субъектам Российской Федерации, исходя из принципа равноправия субъектов во взаимодействии с федерацией. Изучен механизм реализации принципа федерализма на практике, а именно – разграничение предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами. Выделены существующие проблемы федерализма - федеральное вмешательство в дела субъектов Российской Федерации; передача субъектам большого числа полномочий без определения их четкого статуса и механизма финансирования. Исследуется влияние федеративного устройства государства на организационную и функциональную структуру государственного управления. Описано взаимодействие территориальных единиц с федеральным центром; особенности организации и функционирования государственной власти в стране.

Ключевые слова: государственно-территориальное деление, федеративное устройство, субъекты федерации, разграничение полномочий, государственное управление

STATE-TERRITORIAL DIVISION AND ITS ROLE IN PUBLIC ADMINISTRATION

Parshina A.N.

PSU - Penza State University, Russia, Penza, e-mail:
anna.parshina.00.00@mail.ru

On the example of the State-territorial division of the Russian Federation, the principles of the federal structure are considered, the observance of which makes it possible to successfully implement two main tenets of State administration: decentralization and the division of State power vertically, on the one hand, and the integration of national and territorial communities into a single State-legal community of equal peoples and territories - on the other. The constitutional and legal status of the constituent entities of the Russian Federation was analyzed;

features of statuses of state-national and national-territorial units. The characteristics and rights inherent in all subjects of the Russian Federation are highlighted, based on the principle of equality of subjects in cooperation with the federation. The mechanism for implementing the principle of federalism in practice, namely, the distinction of subjects of competence and authority between the federation and its subjects, has been studied. The existing problems of federalism - federal interference in the affairs of the constituent entities of the Russian Federation; devolution of a large number of powers to entities without defining their clear status and funding mechanism. The influence of the federal structure of the state on the organizational and functional structure of public administration is studied. The interaction of territorial units with the federal center is described; the peculiarities of the organization and functioning of state power in the country.

Keywords: state-territorial division, federal structure, subjects of federation, division of powers, state administration

Государственно-территориальное устройство предполагает разделение территории страны на определенные составные части, в соответствии с чем определяется структура и осуществляется деятельность органов государственной или муниципальной власти для выполнения ими установленных задач и функций.

В статье на примере государственно-территориального устройства Российской Федерации предполагается рассмотреть принципы федеративного устройства, то, какими образом выстроена система взаимодействия государства с субъектами, входящими в его состав. От этого напрямую зависит политика, проводимая в стране, государственное управление в широком смысле этого слова.

Актуальность темы данной статьи определяется существованием проблем, как в законодательном регулировании вопросов взаимоотношений центра с субъектами, так и в реализации государственной политики на практике.

Для написания статьи были использованы нормативно-правовые акты Российской Федерации, научные труды российских и зарубежных авторов.

А.А. Клишас в своих трудах подверг всестороннему анализу проблему разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерацией и ее субъектов, отметив при этом недостатки законодательного регулирования данного вопроса [4].

С.В.Нарутто обращает особое внимание на проблематику бюджетного федерализма, важность которой заключается в обеспечении финансового выравнивания уровней бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации [6].

Правовой основой для написания данной работы послужили Конституция Российской Федерации, Федеральный Конституционный закон № 6 «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя», Федеральный закон № 184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [1;2;3].

Целью написания статьи является изучение государственно-территориального деления и анализ его влияния на принципы, механизмы государственного управления в стране.

Для достижения цели были поставлены следующие задачи:

- рассмотрение понятия и основных принципов федеративного устройства Российской Федерации;
- анализ конституционно-правового статуса субъектов, входящих в состав Российской Федерации;
- изучение вопроса о разграничении предметов ведения и полномочий между государством и субъектами;
- исследование влияния федеративного устройства государства на организационную и функциональную структуру государственного управления.

Материалы и методы

Для написания статьи был использован следующий комплекс взаимодополняющих методов исследования:

1. Сравнение — метод сопоставления двух и более объектов, выделение в них общего и различного с целью классификации и типологии. Использовался при анализе конституционно-правового статуса всех субъектов, входящий в состав Российской Федерации.
2. Абстрагирование - это форма познания, представляющая собой мысленное выделение существенных свойств предмета и отвлечение от других его свойств, признаваемых несущественными. Данный метод применялся при изучении особенностей государственно-территориального деления непосредственной Российской Федерации, не затрагивая других форм государственно-территориального устройства (унитарное государство, конфедерация).
3. Метод анализа литературы использовался при изучении статей и других научных работ по проблематике российского федерализма.

Основная часть

Форму государственного устройства А.А. Клишас определяет как национально-территориальную и административно-территориальную организацию государственной власти, категорию, отражающую состав территории государства, статус частей государства и степень их самостоятельности по отношению к центральной государственной власти, характер и способы их взаимоотношения с центральной высшей государственной властью и между собой [4, с. 126].

Наша страна имеет федеративное устройство, что предполагает форму территориального устройства государства, обеспечивающую единство страны и децентрализацию государственной власти на основе принципа разграничения сфер ведения между федерацией и регионами.

В ч.3 ст.5 Конституции РФ закреплены базовые начала российской федеративной государственности. Рассмотрим основные принципы федерализма в России.

1) Государственная целостность Российской Федерации.

Это означает, что Россия не является простым соединением образующих ее частей, а представляет собой единое государство, в котором обеспечивается целостность и неприкосновенность его территории; устанавливается верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации; государственные образования рассматриваются как находящиеся в составе Российской Федерации, территория каждого из них является неразрывной частью территории России.

2) Принцип единства системы государственной власти.

Реализация данного принципа выражается в том, что федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов федерации, действуя в духе разделения властей как самостоятельные органы, одновременно выступают в качестве единой государственной власти.

3) Принцип разграничения предметов ведения между органами государственной власти Федерации и органами власти ее субъектов.

Существование двухуровневой системы органов государственной власти в Российской Федерации предполагает определение перечней вопросов, решаемых на каждом уровне власти в Российской Федерации.

4) Принцип равноправия и самоопределения народов, населяющих Россию.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации все граждане Российской Федерации и все народы, проживающие на её территории, пользуются одинаковыми правами и несут одинаковые обязанности. Особенностью современной российской формы государственного устройства является предоставление народам, проживающим на её территории такой формы самоопределения, как национально-культурная автономия.

5) Равноправие субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Этот принцип федеративного устройства предполагает, что все субъекты РФ имеют одинаковые права во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти [1].

Ключевой целью и практическим назначением принципов федеративного устройства выступает содействие эффективному государственному строительству в России.

Важнейшим вопросом федерализма на сегодняшний день является конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации, который обладает характерными чертами, закрепленными в Конституции Российской Федерации и, помимо этого, включает в себя все права, зафиксированные в иных правовых актах [1]. Основные вопросы статуса субъектов урегулированы федеральным Законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 № 184-ФЗ [3].

В РФ выделяют следующие административно-территориальные единицы: республики; края, области и города федерального значения; автономная область и автономные округа. Субъекты РФ сами устанавливают свое наименование, имеют свою собственность, свой бюджет, символику, самостоятельно определяют свою систему органов государственной власти. Каждая территориальная единица РФ направляет двух уполномоченных в структуру Совета Федерации.

Говоря о республиках в составе РФ, стоит отметить, что они являются формой национальной государственности и представляют интересы соответствующих наций [5, с. 149]. Республики принимают собственные Конституции, вправе устанавливать свои государственные языки, которые в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик употребляются наряду с государственным языком РФ. Так, например, в Республике Крым государственными языками является русский, украинский и крымско-татарский [2].

Края, области, города федерального значения принимают свои уставы, региональные законы и другие нормативно-правовые акты. Они не имеют своих конституций, гражданства, на их территории употребляется общефедеральный государственный язык — русский.

Автономная область и автономные округа — национально-территориальные образования, которые можно охарактеризовать как форму обеспечения малочисленным народам Сибири и Крайнего Севера возможность их сохранения и развития в виде государственного образования.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации является механизмом реализации федеративного устройства государства, в нём заключается сущность этой формы государственного устройства.

В Конституции РФ устанавливаются перечни предметов ведения и полномочий Российской Федерации, совместного ведения России и ее субъектов и исключительного ведения субъектов РФ.

В ст. 71 и 72 Конституции РФ содержится закрытый перечень предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, который может быть изменен только в порядке, предусмотренном для внесения поправок в Конституцию РФ, т.е. установлены закрытые перечни предметов ведения и полномочий [1].

Согласно ст. 73 Конституции РФ остальные предметы ведения отнесены полностью к ведению субъектов РФ, т.е. использован остаточный принцип определения полномочий [1].

Одной из проблем разграничения предметов ведения и полномочий между РФ и ее субъектами является то, что зачастую полномочия передаются субъектам без соответствующей финансовой основы.

Федеральными законами на региональные органы власти возложено более 630 полномочий, а свыше 500 полномочий установлены различными федеральными законами без определения их четкого статуса и механизма финансирования [9]. На реализацию этих полномочий не предоставляются субвенции из федерального бюджета, они финансируются по факту за счет средств субъектов РФ. Однако далеко не все субъекты РФ в состоянии реализовывать эти полномочия в связи с отсутствием средств.

Рассматривая данную проблему, С.В. Нарутто считает, что одной из приоритетных задач оптимизации российского федерализма является установление разумного соотношения полномочий и финансов. При этом федеральной власти необходимо стимулировать принятие регионами самостоятельных решений, способствующих их экономическому развитию, а также смягчить жесткую модель централизации налоговых доходов и обеспечить финансовое выравнивание уровней бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации [6, с.61].

Другим недостатком федеративного устройства Российской Федерации, по мнению Д.А.Степаняна, является федеральное вмешательство в дела субъектов Российской Федерации. Так, например, Президент Российской Федерации может отстранить от должности и назначить на должность главу исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а назначенный глава может назначать на должность или отстранять от должности глав на уровне района и города своего субъекта [7, с.152].

Федеративное государство, представляя собой территориальную организацию, предполагает и характерное для такого устройства организацию государственной власти. Высший уровень государственной власти выполняет по отношению к государству в целом функцию обеспечения единства государства. Одной из «нитей», связывающих федеральный и региональный уровни государственной власти, является то, что на федеральном уровне устанавливаются общие принципы организации государственной власти в регионах, а

регионам дается право учреждать собственную систему государственной власти, но опираясь на общефедеральные начала.

Региональный уровень государственной власти имеет не менее важное значение, чем уровень федеральный, поскольку там государственная власть «расщепляется», детализирует свое действие применительно к каждому субъекту.

В целом можно утверждать, что федерация есть сложное государство, представляющее собой особую форму системно структурной организации государственной власти, характеризующейся наличием и взаимодействием двух уровней власти – федерального и регионального как двух целостных взаимосвязанных систем, пронизанных структурными связями. Функционируя, оба уровня власти выполняют функцию обеспечения единства федеративного государства.

Заключение

При написании статьи была достигнута цель - изучение государственно-территориального деления и анализ его роли в государственном управлении.

На примере федеративного устройства России было проведено подробное исследование того, как взаимодействие государственного центра с субъектами сказывается на организации, структуре и сущности государственного управления в целом.

Разделение государственной власти в стране на федеральную и региональную обосновывает необходимость разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами, другими словами, распределение обязанностей в различных сферах государственного управления.

Но недостаточно просто закрепить полномочия субъектов, важно обеспечить финансовую основу для их реализации, что на практике часто порождает определенные трудности [6].

Помимо этого федеративное государственное устройство влияет и на организационную структуру государственного управления, особенность которой состоит в существовании как федеральных, так и региональных органов государственного управления. Все органы власти в субъектах действуют непосредственно в интересах региона, но направлены на достижение общих целей и задач государства и организуются при этом в общефедеральной линии своего действия.

Итак, очевидным становится, что государственно-территориальное деление играет большую роль в организации государственного управления всей страной, определяя основные принципы взаимодействия центра с территориальными образованиями.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. [Электронный ресурс]. Дата обновления: 01.07.2020. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» – 2020 (Дата обращения 15.12.2020)
2. О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя: Федеральный конституционный закон от 21.03.2014 № 6-ФКЗ. [Электронный ресурс]. Дата обновления: 31.07.2020. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» – 2020 (Дата обращения 15.12.2020)
3. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ. [Электронный ресурс]. Дата обновления: 13.07.2020. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» – 2020 (Дата обращения 15.12.2020)
4. Клишас А.А. Теория государства и права: учебник. — М.: Статут, 2019. — 512 с.
5. Ковалева М.Ш. Перспективы развития российского федерализма // Управленческое консультирование. — 2019. — № 8. — С. 136-143.
6. Нарутто С.В. Единство и многообразие российского федерализма // Актуальные проблемы российского права. — 2017. — № 9. — С. 56-67.
7. Степанян Д. А. Проблемы федеративного устройства РФ и возможные варианты их решений // Молодой ученый. — 2018. — № 51 (237). — С. 150-153.
8. Шевченко Е.Б. Актуальные проблемы федерализма в контексте современного миропорядка // Основы экономики, управления и права. — 2020. — № 5 (24). — С. 33-36.
9. Дмитрий Азаров: «Из 630 полномочий только 107 полномочий возложено с соблюдением порядка». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://old.iltumen.ru/content/dmitrii-azarov-iz-630-polnomochii-tolko-107-polnomochii-vozložheno-s-soblyudeniem-poryadka> (Дата обращения 20.12.2020)