

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЕ РАЗМЫШЛЕНИЯ НА АКТУАЛЬНЫЕ ТЕМЫ

DOI 10.35775/PSI.2024.109.9.038

УДК 32

Н.П. МЕДВЕДЕВ

доктор политических наук, профессор,
Народный депутат России, Председатель парламентской
Комиссии по национально-государственному
устройству и межнациональным отношениям Верховного
Совета Российской Федерации (1991-1993 гг.),
Россия, г. Москва
E-mail: medvedevnp1952@yandex.ru

ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОЕ УСТРОЙСТВО СОВРЕМЕННЫХ ГОСУДАРСТВ

В статье на основе научно-практического анализа публичных лекций и бесед автора в социальных сетях по проблемам развития современных моделей федерализма в мире раскрываются основные источники процесса стабилизации политических и правовых основ территориально-политического устройства современных государств. Дается характеристика особенностям развития этнофедерализма в СССР. Делается попытка выявления и обоснования роли современных федеративных отношений в обеспечении государственной стабильности Российской Федерации.

Ключевые слова: российский федерализм, советский этнофедерализм, современные модели федерализма в мире, федеративные отношения, территориально-политическое устройство, политические и правовые институты, дестабилизация.

Введение. Ученые многих государств проблему территориально- политического устройства современных государств считают одним из главных источников политической стабильности и эффективности государственного управления [6]. Российскими исследователями последних лет внимательно анализируются трансформационные процессы в сфере федеративных отношений. Ведется поиск возможных источников политической дестабилизации с учетом советской истории федеративных отношений в контексте модели этнофедерализма в бывшем Союзе ССР [9; 15; 16]. Все исследования в этой области достаточно актуальны и научно значимы. Обычно такие исследования носят междисциплинарный характер. Но, наиболее актуальны политико-правовые аспекты российского федерализма и современной модели федеративных отношений. Естественно, современные модели федерализма предполагают возможные варианты совершенствования отношений между центральными, региональными и муниципальными [10; 13] органами власти в контексте повышения эффективности

государственного управления и демократизации административно-политических структур всех уровней. Поэтому научный анализ территориально-политического устройства современных государств является важной исследовательской и практической задачей.

При решении этих задач мы рассмотрим эту политологическую проблему, связанную с различными моделями территориально-политического устройства различных стран, на примере федеративных и унитарных государств. Для этого обсудим проблемы территориально-политического устройства, которые существуют в таких федеративных государствах, как: Россия, США, ФРГ, и на примере унитарных государств, таких как Великобритания и Франция. Также мы коснемся особенностей территориально-политического устройства Швейцарии.

Итак, во-первых, я хотел бы обратить ваше внимание на то, что уже долгое время, начиная с 2000 годов, проблемы территориально-политического устройства, исследуются и изучаются в Российской Федерации, в рамках отдельной учебной и научной междисциплинарной дисциплины, которая называется политическая регионалистика [17; 18].

Одно из первых учебных пособий по политической регионалистике уже с 2002 года издается под моей редакцией. И мне очень приятно, что моим учебником пользуется большинство российских высших учебных заведений, где эта учебная дисциплина изучается политологами или будущими специалистами по российскому регионоведению.

При этом я хочу отметить, что исследовательские подходы у различных специалистов по политической регионалистике иногда разнятся, но в целом мы уже пришли к выводу, что эта научная и учебная дисциплина состоялась и достаточно популярна, особенно в субъектах Российской Федерации, потому что большинство проблем, связанных с политической стабильностью в России, исторически были связаны как раз с территориально-политическим устройством или этнополитической регионалистикой субъектов современной Российской Федерации.

Следует подчеркнуть, что в работах российских авторов, опубликованных в последние годы, освещается широкий спектр вопросов близких к данной предметной области [2; 3; 4; 12; 22].

Однако проблему развития различных моделей территориально-политического устройства и этнополитической регионалистики современных государств нельзя назвать однозначно исчерпанной. В силу многих объективных обстоятельств изучение обозначенной темы продолжает сохранять высокий уровень актуальности.

Основная часть. Что касается территориально-политического устройства различных государств, то эту проблему обсуждают и исследуют, конечно, не только политологи. С этой проблемой многое связано с содержанием политической географии [5], с ней сталкиваются и изучают в качестве предмета исследования юристы [14; 19; 23], но у разных научных и учебных дисциплин естественно подходы разнятся, поскольку имеется свой предмет исследования

и инструментарий, и, прежде всего, конечно, понятийный аппарат. Поэтому сегодня мы, как политологи, сталкиваемся с понятием территориально-политическое устройство в условиях междисциплинарных исследований. К примеру, юристы, когда исследуют эту проблему, обычно говорят об административно-государственном устройстве, а политологи говорят о территориально-политическом устройстве. Поэтому давайте более конкретно разберемся в территориально-политическом устройстве современной Российской Федерации.

Современная Россия, как известно, по своему государственному устройству является федеративным государством. Это зафиксировано в Конституции Российской Федерации и, собственно, никем в научном сообществе не оспаривается. Вместе с тем, давайте еще раз попробуем раскрыть содержание и определить, в контексте территориально-политического устройства государств, чем отличаются федеративные государства от государств, которые называются унитарными.

Федеративные государства – это государства, которые, имеют сложную структуру, сложное административно-государственное, территориально-политическое устройство. В унитарных государствах территориально-политическое устройство более простое и понятное. Сложность современных федераций заключается в том, что субъекты любой федерации, и Российской Федерации в том числе, имеют некий свой автономный статус, свое законодательство, а кое-где даже конституции. Если речь идет о Российской Федерации или Федеративной Республике Германия, то в этих государствах имеются правовые нормы, которые четко разграничивают предметы ведения и полномочия между органами федерального и регионального уровня. Вот это мне кажется, главное отличие, хотя есть и другие, которые различают сложнопостроенные государства (федеративные) от унитарных.

Теперь давайте перейдем к конкретным примерам и коротко скажем об особенностях различных типов федераций. Обычно в учебной и научной литературе, типологизируя различные федерации, мы говорим о двух основных типах: о дуалистической модели федерации и о федерации кооперативного толка [1; 7; 8].

К примеру, США – это наиболее четко выраженная федерация, которая имеет такую модель федеративных отношений, то есть отношений между федеральными органами власти и органами власти штатов Америки, которая позволяет нам говорить, что там действует дуалистическая модель, поэтому федерацию или федерализм США мы можем назвать дуалистической. Если охарактеризовать коротко, то дуализм США заключается в том, что на практике разделение полномочий и предметов ведения между федеральными и региональными органами власти абсолютно. Как мы видим и слышим в СМИ на предстоящих выборах президента США, процесс избрания длился долго, поскольку в субъектах федерации – штатах, есть свои органы государственной власти и даже избирательные комиссии, которые, никому не подчиняясь, ведут автономно подсчет голосов при выборах даже президента страны. Или, например, еще такой очень

важный момент, связанный с разграничением предметов ведения и полномочий в США. В США нет единого уголовного и уголовно-процессуального законодательства, поскольку каждый штат имеет свое законодательство в этой области, точно также нет и центральной избирательной комиссии, хотя есть органы центральной власти: президент, депутаты палаты представителей (Конгресса США), сенаторы. Подобные и многие другие примеры в полной мере демонстрируют дуалистичность федерации в США, оправдывая подобное название.

Вторая модель федерации – кооперативная. Эту модель территориально-политического устройства отличает несколько иной характер распределения власти по территории государства. Мы можем говорить о кооперативной модели, используя примеры России и Федеративной Республики Германия. Да, в России и Германии разграничены предметы ведения и полномочия федеральных и региональных (субфедеральных) органов власти [11; 20; 21]. В Конституции ФРГ (73 ст.) и в Конституции РФ (72 ст.) говорится о том, что есть совместные предметы ведения федеральных и региональных органов власти и на основе этих статей в ФРГ, как и в России принимаются более конкретные правовые акты (законы), которые уже более детально разграничивают компетенции тех или иных органов власти в рамках этих предметов ведения и полномочий, которые обозначены в конституциях. Всего этого нет в США, поэтому рассматриваемые модели распределения политической власти по всей территории государств совершенно разные.

Но есть еще и такие федерации как Швейцария. Часто Швейцарию называют конфедерацией. Действительно, там в Конституции и правовых актах можно встретить это понятие, но если глубже вникнуть, а мне приходилось дискутировать по этой проблеме с швейцарскими коллегами, то на практическом уровне получается несколько иная картина. К примеру, в Швейцарии есть научно-исследовательское учреждение-институт федерализма, где мне приходилось выступать с докладом и говорить о том, чем отличается российская модель федерализма от модели швейцарского федерализма. В этом плане нужно сказать следующее. Конечно, там конфедеративной системы, на мой взгляд, никакой уже давно нет, там действует четкая модель классической федерации, но она, конечно, своеобразна и это связано, прежде всего, достаточно широкой автономностью кантонов (субъектов федерации) и с тремя государственными языками, которые там используются и имеют равный статус (французский, немецкий и итальянский) в разных кантонах, наряду, естественно, с английским языком как международным.

Например, дискутируя, ученые из Швейцарии часто говорили, что у них не надо долго по времени законодателям и министрам делить консолидированный бюджет всей конфедерации, поскольку за долгие годы уже четко сложилась, что 30% бюджетных средств выделяется федеральным органам власти, 30% кантонам (субъектам федерации) и 30% средств консолидированного бюджета выделяется органам местного самоуправления. И скажем прямо, такое четкое распределение бюджетных средств, действительно, имеет очень много плюсов.

Другому распределению средств народной казны Швейцарии по различным уровням власти уже никакие лоббисты не смогут помочь.

Теперь несколько слов об унитарных государствах, об их модели территориально-политического устройства. Мы с вами обозначили два унитарных государства – Великобританию и Францию. В этих унитарных государствах распределение власти по территории, конечно, отличается от федеративных государств. Если федерации мы называем сложнопостроенными государствами, то унитарные государства имеют более простую модель распределения предметов ведения и полномочий по всей вертикали власти. Речь идет вот о чем. Часто в учебной и научной литературе применительно к территориально-политическому устройству Великобритании, говорят, что это децентрализованное унитарное государство. Действительно, Шотландия, Северная Ирландия, Уэльс и Англия как четыре основных части этого государства, имеют статус территорий, скажем так, близких к автономиям, но вместе с тем централизация заключается в том, что в Великобритании есть министры при центральном правительстве по делам этих территорий, хотя на местах есть представительные органы власти, которые ведут свою законодательную деятельность. Конечно, это не федерация, но если исследовать последние годы особенности политического процесса в Великобритании, то можно обратить внимание на то, что там уже несколько раз проходил референдум в Шотландии по ее отделению от Великобритании. Это очень серьезные вещи и все эти факты подтверждают наш тезис о Великобритании, как о децентрализованном унитарном государстве.

Что касается Франции, то там, конечно, распределение политических полномочий по всей вертикали власти имеет совершенно иную модель. Франция имеет многоуровневую систему управления – как минимум 4 уровня, однако централизация там видна во всем, потому что представители центральной власти есть даже на уровне органов местного самоуправления. Такую модель мы называем континентальной, даже когда типологизируем местное самоуправление, говоря о французской модели местного самоуправления, поскольку централизация, действительно, присутствует по всем уровням власти.

Завершая наш разговор о различных моделях территориально-политического устройства различных государств мира, необходимо сделать заключение. Мы уже с вами обсуждали вопрос, связанный с одной стороны, с осуществлением государственной власти на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную, а с другой стороны система власти обычно осуществляется на основе разграничения предметов ведения и полномочий между органами власти по вертикали. В итоге мы разобрались с тем, каким образом властные полномочия распределяются по всей территории, в унитарных и федеративных государствах, а также с тем, что народовластие как синоним слова «демократия» возможно только в том случае, когда эти общепризнанные принципы действуют в полной мере и в рамках определенных норм конституций суверенных государств.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. **Аббасов О.Т.** Проблемы классификации федеративных государств // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2023. № 3.
2. **Аминов Ф.М., Бельских Д.В.** Региональная экономическая политика: современные тенденции и направления совершенствования // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2023. № 11.
3. **Бодров А.К.** Имидж региона как инструмент взаимодействия с федеральным центром: вызовы и возможности // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2023. № 5.
4. **Бодров А.К.** Развитие институтов цифровизации в России и их роль во взаимодействии центра и регионов // Вопросы политологии. 2023. № 2.
5. **Гандалоева З.М.** Политическое пространство в России: теоретико-методологический анализ и региональная специфика // Вопросы политологии. 2023. № 6-2.
6. **Девтерев В.В.** Основные направления повышения эффективности стратегического управления регионом // Евразийский Союз: вопросы международных отношений. 2024. № 3.
7. **Девтерев В.В.** Основные признаки системы федеративных отношений // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2024. № 2.
8. **Елистратова С.С., Родионова М.Е.** Формы административно-территориального деления в современных федеративных государствах: зарубежный и российский опыт // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2024. № 4.
9. **Захаров А.А.** Влияние этнополитических факторов на процессы в регионах Российской Федерации // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2024. № 5.
10. **Костина Т.А.** Территориальная организация местного самоуправления в субъектах Российской Федерации Уральского федерального округа // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2023. № 12.
11. **Кузнецова Е.А.** Модернизация политического процесса распределения полномочий между государственными и местными органами в рамках единой системы публичной власти // Вопросы политологии. 2023. № 1.
12. **Майстат М.А., Пейма С.З., Медведев Н.П.** К вопросу о сущности и основных направлениях государственной и региональной политики // Региональное и муниципальное управление: вопросы политики, экономики и права. 2023. № 4.
13. **Максимов М.В.** Опыт формирования системы местного самоуправления в России в исторической перспективе // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2023. № 5.
14. **Мальшев Н.А., Медведев В.Н.** Особенности осуществления контрольно-надзорной деятельности органов публичной власти в условиях действия Постановления Правительства РФ № 336 (на примере Калининградской

- области) // Региональное и муниципальное управление: вопросы политики, экономики и права. 2023. № 2.
15. **Медведев Н.П.** К 30-летию реформы территориально-государственного устройства Российской Федерации // Региональное и муниципальное управление: вопросы политики, экономики и права. 2022. № 1.
 16. **Медведев Н.П.** Этнополитические вызовы: зарубежный опыт // Евразийский Союз: вопросы международных отношений. 2024. № 6.
 17. **Медведев Н.П.** Современная региология: фокус научных изысканий // Евразийский Союз: вопросы международных отношений. 2024. № 3.
 18. **Медведев Н.П.** Политическая регионалистика. Учебник. М., 2002.
 19. **Медведев Н.П.** Публичное управление: политико-правовые проблемы региональных и муниципальных органов власти (по материалам публикаций в научных журналах) // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2023. № 2.
 20. **Медведев В.Н., Медведев Н.П.** Предметы ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в контексте трансформации современной модели федерализма // Евразийский Союз: вопросы международных отношений. 2024. № 7.
 21. **Медведев Н.П.** Консенсуальные аспекты современного российского федерализма // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2001. № 3.
 22. **Слизовский Д.Е., Амиантов А.А., Береснева В.А.** Общие принципы организации местного самоуправления: новый федеральный закон в фокусе старых и новых противоречий // Региональное и муниципальное управление: вопросы политики, экономики и права. 2022. № 2.
 23. **Хаманева Н.Ю., Медведев В.Н.** Конституционно-правовые проблемы централизации управления и разграничения властных полномочий в современной России // Региональное и муниципальное управление: вопросы политики, экономики и права. 2017. № 5.

N.P. MEDVEDEV

Doctor of Political Sciences, Professor,
People's Deputy of Russia, Chairman of the Parliamentary
Commission on National-State Structure and Interethnic Relations
of the Supreme Soviet of the Russian Federation (1991-1993),
Moscow, Russia

TERRITORIAL-POLITICAL STRUCTURE OF MODERN STATES

Based on the scientific and practical analysis of the author's public lectures and conversations in social networks on the problems of the development of modern models of federalism in the world, the article reveals the main sources of the process of stabilization of the political and legal foundations of the territorial-political structure of modern states. The characteristics of the development of ethno-federalism in the USSR are given. An attempt is made to identify and substantiate the role of modern federal relations in ensuring state stability of the Russian Federation.

Key words: Russian federalism, Soviet ethno-federalism, modern models of federalism in the world, federal relations, territorial-political structure, political and legal institutions, destabilization.