

Субъект Федерации как базовый элемент геоправовой устойчивости России

Аннотация. В статье поднимается вопрос об исключительном значении территориальной организации государства. Автор исходит из того, что геоправо призвано определить те специфические черты, которые оказывают положительное или негативное влияние на пространственное развитие государства. Раскрываются характерные особенности российского федерализма, существующие в условиях исторически сложившейся геоправовой политики органов государственной власти, направленной на установление эффективной стратегии комплексного и устойчивого развития регионов. Анализируется правовая основа сложившейся системы территориального развития Российской Федерации, в том числе на примере документов стратегического планирования. В статье подчеркивается значимость такой категории, как геоправовая устойчивость, ей дается определение, приводятся примеры угроз геоправовой устойчивости. Субъекты Федерации как структурные элементы общегосударственной архитектуры публичной власти, обладающие долей автономии, выступают индикаторами успешности федеральной политики по поддержанию и повышению уровня территориального развития. Субъекты РФ являются одновременно источниками и стабильности, и напряженности в рамках единого государства.

Ключевые слова: геоправо; федеративное устройство; федерализм; геоправовая устойчивость; геоправовая политика; субъект Федерации; региональное развитие.



**Андрей Дмитриевич
ТАРАСОВ,**

студент 5-го курса
Института публичного
права и управления
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
s0117544@msal.edu.ru
125993, Россия, г. Москва,
Садовая-Кудринская ул., д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2024.121.9s.023-030

Andrey D. TARASOV,

5th year student of the Institute of Public Law and Management
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
s0117544@msal.edu.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

The federal subject as a basic element of the geolegal sustainability of Russia

Abstract. The article raises the question of the exceptional importance of the territorial organization of the state. The author proceeds the fact that geolaw is designed to identify specific features that have a positive or negative impact on the spatial development of the country. The article reveals the characteristic features of Russian federalism that exist in the conditions of the historically established geo-legal policy of state authorities aimed at establishing

© Тарасов А. Д., 2024

an effective strategy for the holistic and sustainable development of regions. The author analyzes the legal basis of the existing system of Russian territorial development, including by the example of strategic planning documents. The article emphasizes the importance of such a category as geolegal sustainability, defines it, and provides examples of threat to them. The federal subjects, as structural elements of the national architecture of public power, with a share of autonomy, act as indicators of the success of federal policy to maintain and increase the level of territorial development. The subjects are both sources of stability and tension within the framework of a single state. The author concludes about the exclusive role of federal policy in the development, adoption and application of an array of legal norms reflecting the geolegal sustainability of the state and designates the federal subject as the basic structural unit for ensuring geolegal sustainability.

Keywords: *geolaw; federal structure; federalism; geolegal stability; geolegal policy; federal subject; regional development.*

Территория — один из краеугольных камней в основании любого государства. Собственно говоря, классические дефиниции в работах известных правоведов дают об этом исчерпывающее представление. Например, С. С. Алексеев отмечал, что именно территориальная категория «фиксирует принадлежность»¹, т.е., по сути, атрибутирует целый набор государственно-правовых характеристик некоторым географически детерминированным условиям. Вполне закономерно, что уровень организации той или иной территориальной структуры в конечном счете определяет и успешность государственно-правовой политики как в отдельных регионах, так и во всем государстве в целом. Соответственно, специфика территориальной организации неизбежно становится объектом пристального изучения.

В западноевропейской науке довольно давно родилась концепция геоправа как учения, призванного объяснить связь между особенностями пространственного развития и правовой системой. Возникновение его мы связываем прежде всего с трудами немецких правоведов, историков и философов первой половины XX в. Так, в частности, Карл Шмитт, неоднозначный, но, безусловно, чрезвычайно влиятельный теоретик, отстаивал идею прочной связи определенного правового порядка и местоположения, замечая, что «любое правовое учреждение, любой институт заключает в себе свою идею пространства»².

Подобные воззрения были характерны и для русских мыслителей. Например, И. А. Ильин последовательно развивал в своих работах идеи самобытности политико-правовых форм государственного устройства, подчиненных многообразным внешним условиям³. С нашей точки зрения, геоправо в современных реалиях надо воспринимать несколько шире, чем его понимали мыслители прошлого.

¹ Алексеев С. С. Государство и право : учеб. пособие. М. : Проспект, 2015. С. 152.

² Шмитт К. Номос Земли в праве народов *jus publicum europaeum*. СПб. : Владимир Даль, 2008. С. 570.

³ Ильин И. А. Наши задачи. Историческая судьба и будущее России. Статьи 1948–1954 гг. : в 2 т. М., 1992. Т. 1. С. 47–48.

Следует не только обозначать связь пространственных особенностей и правовых систем, им присущих, но и выделять закономерности развития правоотношений, урегулированных правом в границах различных территориальных единиц, анализировать многообразные интеграционные процессы, рассматривать влияние государственной политики в пространственном измерении, в частности в контексте стратегических программ, направленных на региональное развитие.

Особенности разграничения и управления регионов действительно обусловлены не только правовой доктриной и совокупностью юридических норм, но и набором неповторимых геоправовых характеристик. В контексте современной парадигмы развития государства мы должны не просто оперировать подобными воззрениями, но и развивать их, аккумулируя междисциплинарные знания для формирования наилучшей институциональной связи всей совокупности общественно-политических институтов РФ.

Россия — обширное многонациональное государство, имеющее богатую историю взаимодействия различных культур, идеологий, религий и правовых доктрин. Истоки российской государственности обусловили складывание сложной геоправовой действительности. Федеративный договор 1992 г.⁴ и положения Конституции России⁵ сконструировали постсоветскую федеративную систему субъектов, в которую теперь входят: 24 республики, 3 города федерального значения, 9 краев, 1 автономная область, 48 областей, 4 автономных округа.

Согласно ч. 1 ст. 5 Конституции РФ эти субъекты равноправны, однако при этом сама же Конституция фактически создает и асимметрию республик по сравнению с другими субъектами. Так, именно республика в ч. 2 той же статьи названа государством, только она вправе иметь собственную конституцию и государственный язык. Подобные правовые особенности вполне закономерно отражают проявление сложной геоправовой специфики формы государственного устройства, унаследованного от РСФСР. Например, проблемы в установлении автономий РСФСР отмечал еще в 1966 г. профессор О. И. Чистяков, говоря об образовавшемся смешении, «диффузии народов», несовпадении территории расселения с экономическими районами⁶.

Конституционно установленный принцип разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, по сути, представляет собой систему регулирования сложившейся геоправовой реальности, которая получает дальнейшее развитие в федеральном законодательстве, в частности путем закрепления возможности передачи ряда полномочий и функций между уровнями публичной власти⁷. Не так давно воспринятая законодателем концепция единой системы организации публичной власти, пронизывающей не только государственные органы, но и простирающейся вплоть до органов местного

⁴ Федеративные договоры от 30 марта 1992 г. // Федеративный договор: Документы. Комментарий. М., 1994.

⁵ Конституция Российской Федерации // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru. 06.10.2022. № 0001202210060013.

⁶ Чистяков О. И. Становление Российской Федерации. М., 1966. С. 145–147, 219.

⁷ Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 52 (ч. 1). Ст. 8973.



самоуправления, пожалуй, отражает стремление привести все уровни территориальной организации к единой правовой и управленческой доминанте, сохранив при этом особенности автономного положения регионов и муниципалитетов.

Впрочем, идея федерализма, лежащая в основе российской государственности, неразрывно связана с компромиссом между «центром» и «периферией», представляя собой форму общественного договора. Как справедливо отмечает С. В. Нарутто, «центростремительный и центробежный процессы составляют сущность федерализма»⁸. Интеграционные процессы в пределах национальных границ и, соответственно, противодействие дезинтеграции составляют основу федеративной политики и неизбежно отражают геоправовые особенности регионального устройства. Признаки территориальной структуры каждого субъекта в немалой степени обусловлены его историческим развитием, состоянием экономики и демографии.

Отметим также и весьма актуальную экологическую повестку, особенно в российских реалиях, где природные и антропогенные факторы субъектов РФ ввиду естественных географических барьеров и зональной специфики промышленного развития весьма различаются. Например, С. А. Боголюбов, анализируя законодательство об охране окружающей среды, отмечает преимущества федеративного устройства и замечает, что субъекты Федерации обладают в данной сфере известной долей самостоятельности в вопросах правового регулирования, сообразуясь с «природными, климатическими, транспортными, экономическими, историческими условиями...»⁹.

Геоправовая специфика нашла отражение и в документах стратегического планирования. Так, в Основах государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года¹⁰ в качестве факторов и условий регионального развития, оказывающих влияние на формирование и реализацию государственной политики регионального развития указаны прежде всего само федеративное устройство, а также правомочие органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления на самостоятельное осуществление своих полномочий.

Отметим, что в этом же документе обозначены две территориальные единицы: макрорегион и регион. Оба понятия означают пространство в границах Российской Федерации, однако, если макрорегион это надсубъектное образование, включающее в себя, соответственно, интеграционное объединение нескольких субъектов РФ, инкорпорированных в единую структуру для решения общих социально-экономических задач, то регион — это основная территориальная единица планирования регионального развития, заключенная в границы одного субъекта Федерации. Таким образом, говоря о региональном развитии, мы понимаем его

⁸ Нарутто С. В. Единство и многообразие российского федерализма // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9. С. 63.

⁹ Боголюбов С. А. Охрана окружающей среды в условиях федеративного государства // Образование и право. 2017. № 2. С. 39.

¹⁰ Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 4. Ст. 637.

прежде всего как решение стратегических задач государства с помощью механизма развития субъектов РФ, влекущее за собой комплексное устойчивое развитие и других уровней — федерального и местного.

Более того, законодатель в упомянутых выше Основах отдельно подчеркивает безусловную связь между географическими, природно-климатическими, демографическими и социокультурными особенностями регионов и политикой регионального развития. Это означает, что все горизонтальные и вертикальные связи на уровне субъектов, урегулированные нормами как федерального, так и регионального законодательства, не должны противоречить объективно существующим условиям сложившегося геоправового пространства, но, конечно, не должны и безусловно следовать ему, тем самым подстраиваясь и под определенно отрицательные факторы, препятствующие устойчивому и комплексному развитию.

Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025¹¹, несмотря на большое внимание к агломерационным и урбанизационным тенденциям, а значит, к проблемам местного уровня, неизбежно оперирует общими концепциями регионального развития и отдельно выделяет категорию геостратегической территории. Законодатель определяет ее дуалистический статус, т.е. допустимость существования в границах одного или нескольких субъектов, при этом в качестве конституирующих элементов данной геоправовой единицы обозначает «существенное значение для обеспечения устойчивого социально-экономического развития, территориальной целостности и безопасности Российской Федерации» и «специфические условия жизни и ведения хозяйственной деятельности».

Планирование пространственного развития субъектов РФ оказывается сопряжено с системой мер по учету требований и политики федерального центра, условий и предложений других субъектов РФ, а также внутренних акторов — муниципальных образований и отдельных организаций. Всё это делает, как мы уже убедились, именно субъект Федерации ключевым элементом обеспечения стабильного развития и геоправовой устойчивости государства.

А что же нам следует понимать под геоправовой устойчивостью? В данном случае разумно было бы синтезировать ряд дефиниций из уже упомянутых выше документов и Стратегии национальной безопасности¹². Определим, что геоправовая устойчивость — это качественная характеристика законодательно и структурно обособленной территории, отражающая состояние ее защищенности от внешних и внутренних угроз, уровень обеспечения реализации конституционных прав и свобод граждан, достойного качества и уровня их жизни, гражданского мира и согласия, охрану суверенитета, независимости и территориальной целостности государства, степень социально-экономического развития, обусловленного специфическими условиями жизни и ведения хозяйственной деятельности. Разумеется, следует говорить о существовании общегосударственной геоправовой устойчивости и геоправовой устойчивости отдельных территорий внутри государства.

¹¹ Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.



Обе категории находятся в прямой и непреодолимой зависимости друг от друга и в силу того, что государственное устройство РФ предполагает выделение ряда субъектов РФ по национально-территориальному принципу, и индикатором геоправовой устойчивости всей страны будет соответствие региональных условий качественным характеристикам геоправовой устойчивости. Однако также следует понимать, что общероссийская геоправовая устойчивость, отражающая состояние федеральных институтов власти, закономерно будет превалировать над любой региональной в силу своей доминантной политико-правовой природы.

Угрозы геоправовой устойчивости субъекта Федерации часто носят комплексный, многогранный характер и затрагивают сразу несколько сфер общественной жизни, препятствуя стабильному и устойчивому развитию региона. Они могут быть внешними и внутренними. Внешние исходят с территории иностранного государства или другого субъекта и могут либо быть целенаправленными, т.е. создаваться по воле общественно-политических сил, либо возникать под влиянием случайных событий и косвенных воздействий. Внешние угрозы не поддаются внутреннему контролю со стороны властных институтов угрожаемой территории, поэтому их нейтрализация происходит в тесном сотрудничестве с федеральными органами власти и другими субъектами Федерации.

С подобной угрозой, например, столкнулись некоторые территории РФ после начала специальной военной операции на Украине. В результате подрывных действий террористического характера в приграничной зоне были созданы очаги напряженности, а население некоторых муниципальных образований по инициативе региональных властей было эвакуировано. Указом Президента РФ от 19.10.2022 № 757¹³ в ряде субъектов РФ был введен «режим среднего реагирования», наделивший дополнительными полномочиями глав субъектов РФ и одновременно возложивший на них больше обязанностей, в том числе по содействию федеральным органам власти.

Внутренние угрозы, напротив, возникают в пределах границ региона и развиваются в нем, хотя и могут распространиться на куда более обширные территории, если не имеют конститутивной связи с признаком, присущим конкретному субъекту РФ. Так, к примеру, наличие в субъекте РФ моногородов со сложной социально-экономической ситуацией может привести к возникновению крупного социального конфликта, создающего предпосылки для проникновения в регион экстремистских организаций, к росту популярности радикальных политических течений, в том числе сепаратистской направленности.

Федеральные органы власти, ввиду ограниченности ресурсов и недостаточных компетенций государственных органов субъекта РФ, вынуждены энергично вмешиваться в проведение социально-экономической политики на таких проблемных территориях, например, создавать специализированные некоммерческие фонды и предоставлять им субсидии из федерального бюджета¹⁴.

¹³ Указ Президента РФ от 19.10.2022 № 757 «О мерах, осуществляемых в субъектах Российской Федерации в связи с Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 756» // СЗ РФ. 2022. № 43. Ст. 7382.

¹⁴ Постановление Правительства РФ от 11.11.2014 № 1186 «О предоставлении из федерального бюджета субсидии некоммерческой организации «Фонд развития моногородов»» // СЗ РФ. 2014. № 46. Ст. 6378.

Федеративная политика, направленная на преодоление угроз геоправовой устойчивости, может использовать разнообразные подходы к регулированию внутрисубъектных противоречий, например, стремиться к квазиунитарному характеру управления, т.е. выстраивать сверхцентрализованную систему государственных органов и императивными методами создавать законодательство для всех субъектов РФ в соответствии с государственными интересами, понимаемыми федеральным центром тем или иным образом, либо, используя методы дифференциации, формировать консолидированную систему права специфических региональных и федеральных норм, дополняющих друг друга.

Отдельно отметим, что сложившаяся структура субъектов Федерации, хотя, на наш взгляд, и является основой для обеспечения геоправовой устойчивости, не должна оставаться закостенелой. Территориальное развитие обязано соответствовать действительным нуждам государства и общества, а не нагружать его малополезными рудиментами. Это касается и существования субъектов Федерации, если их некогда актуальные геоправовые задачи уже устарели.

Ярким примером служит Еврейская автономная область — единственная в составе Российской Федерации автономная область и одновременно результат советского эксперимента по созданию отдельной автономии для еврейского этноса на Дальнем Востоке. Когда-то демографическая и политическая ситуация позволяла надеяться на достижение некоторых результатов в рамках такого эксперимента, но с течением времени изначальная идея изжила себя. Сейчас евреи составляют менее 1 % от населения данного субъекта РФ¹⁵, и о его особом статусе напоминают лишь топонимика, символика и положения ряда нормативных актов, например Устава¹⁶. Возникает закономерный вопрос о целесообразности существования такого субъекта РФ в прежнем виде, о необходимости его преобразования или объединения с другими регионами.

В. В. Комарова в статье, посвященной устойчивому развитию Российской Федерации, задается вопросом о соотношении критериев устойчивого и социально-экономического развития с территорией¹⁷, отмечая разнообразие объектов для индикации статистических данных, учитывая немалое количество созданных за годы нормотворческого процесса территориальных единиц, таких, например, как макрорегион, территория опережающего социально-экономического развития или федеральная территория.

Подобные вопросы представляются вполне обоснованными, так как многолетний опыт территориального развития в Российской Федерации следовал различным доктринальным концепциям, переживал неоднократные попытки реформирования, например, в результате политики укрупнения регионов. Кроме того, федеративное устройство неизбежно переплеталось с насущными проблемами административно-территориального деления и разнообразными

¹⁵ Итоги Всероссийской переписи населения 2020 года в Еврейской автономной области // URL: <https://27.rosstat.gov.ru/folder/64094> (дата обращения: 24.09.2023).

¹⁶ Устав Еврейской автономной области от 08.10.1997 № 40-ОЗ // URL: <http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=185028671&backlink=1&nd=185014965> (дата обращения: 28.09.2023).

¹⁷ Комарова В. В. Устойчивое развитие в конституционно-правовом ракурсе // Теория государства и права. 2021. № 1 (26). С. 102.



политическими эксцессами, что также порождало некоторую неопределенность в рамках общегосударственного и регионального развития.

Тем не менее, на наш взгляд, несмотря на многообразие доступного законодательству инструментария и возможностей по созданию новых геоправовых единиц и усложнению существующей федеративной системы, конституционно-правовой статус субъекта РФ позволяет выстроить гармоничную систему территориального развития государства в рамках многогранного сложного процесса обеспечения геоправовой устойчивости Российской Федерации в условиях нарастания международной геополитической нестабильности.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Алексеев С. С.* Государство и право : учеб. пособие — М. : Проспект, 2015. — 152 с.
2. *Боголюбов С. А.* Охрана окружающей среды в условиях федеративного государства // Образование и право. — 2017. — № 2. — С. 37–43.
3. *Ильин И. А.* Наши задачи. Историческая судьба и будущее России: Статьи 1948–1954 гг. : в 2 т. — М., 1992. — Т. 1. — 616 с.
4. *Комарова В. В.* Устойчивое развитие в конституционно-правовом ракурсе // Теория государства и права. — 2021. — № 1 (26). — С. 99–107.
5. *Нарутто С. В.* Единство и многообразие российского федерализма // Актуальные проблемы российского права. — 2017. — № 9. — С. 56–67.
6. *Чистяков О. И.* Становление Российской Федерации. — М., 1966. — 325 с.
7. *Шмитт К.* Номос Земли в праве народов *jus publicum europaeum*. — СПб. : Владимир Даль, 2008. — 670 с.