**Политическая асимметрия субъектов РФ**

Исакова Т.А

«Ассимитричный федерализм»-термин, которым обозначают федеративные отношения основанные на неравенстве единиц, составляющих федерацию, в политических, административных и иных сферах, и допускающие вариативность во взаимодействие субъектов федерации с центральной властью (Щупленков, О. В. Проблемы взаимодействия гражданского общества и государства в современной России / О. В. Щупленков, Н. О. Щупленков // NB: Вопросы права и политики. — 2013. —№ 4.) В чистом виде симметричные государства существуют только в теории, на практике же в любом федеративном государстве встречаются элементы асимметрии.

Россия как федеративное государство состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов- равноправных субъектов РФ (ст 5 Конституции РФ)

Федеративная природа России означает, что её субъекты обладают равным конституционно-правовым статусом независимо от своего наименования, территориальных размеров, численности населения и других факторов.

Вместе с тем федеративное государство- сложное государство, в котором существуют особые отношения между федерацией в целом, и её составными частями. С одной стороны, это определённые права самой Российской Федерации и её субъектов, с другой это определённые возможности взаимного влияния на положение дел, как на федеральном уровне, так и на уровне субъекта.

Российской Федерации конституционно закреплены 6 типов субъектов Федерации Конституция РФ делает различие между автономными округами и другими типами субъектов. Особенность первых заключается в том, что они одновременно являются и частью другого субъекта, и частью самой федерации. Кроме того, с провозглашением равенства субъектов Федерации в Конституции РФ (ст. 5) закреплено различие республик и других субъектов Федерации. Республики названы государствами (это положение содержится в скобках), они имеют конституции, гражданства и ряд других атрибутов государственности. Свой статус они, в отличие от остальных субъектов РФ, определяют не уставами, а конституциями24, то есть конституционные различия в статусе субъектов Федерации проявляются, в первую очередь, в сфере источников права..Другие же субъекты РФ имеют уставы и атрибуты административной территории. Подобные различия могут показаться номинальными. Так же преимуществом республик является их право устанавливать свои государственные языки(п2 ст 68). Это положение способно провоцировать республики на введение языковых цензов для занятия государственных должностей, т. е. на определенное ущемление прав представителей нетитульных этносов. Из этого слудует, что декларированное равноправие субъектов Федерации не обеспечивается в политико-правовой реальности. Констатируемая разностатусность субъектов на практике ведет к их неравноправию

Политическую асимметрию чаще всего вызывают различия в численности населения, размер территории, социально-экономическое положение субъекта, его ресурсное богатство. Политическая асимметрия обычно является источником нестабильности и ведет к различного рода конкуренции и противоречиям. Это особенно очевидно в случаях, когда одна из частей федерации занимает значительную часть ее территории и явно домини­рует над остальными.

Одним из определяющих факторов политической асимметрии, по мнению Д. В. Давыдова, является численность населения субъекта. Чем больше численность населения, тем больше территориальных избирательных округов на территории данного субъекта, и, в результате, тем выше число представителей региона в Государственной Думе и больше защищенности интересов. Россия делится на 225 одномандатных округов, в которых население напрямую выбирает представителя в Государственную Думу . Образование одномандатных избирательных округов осуществляется на основании сведений о численности избирателей, участников референдума, зарегистрированных на территориях субъектов Российской Федерации в соответствии с требованиями, предусмотренными статьей 16 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". Если в субъекте зарегестрированных избирателей меньше единой нормы, такому субъекту выделяется по одному одномандатному избирательному округу. (п4 ст12)

Рассмотрим распределение одномандатных избирательных округов на выборы, которые пройдут 18 сентября 2016 года. Единая норма представительства равна 488 456 человек. (т.к общее число избирателей на 1 июля 2015 года составляет 109 миллионов 902 тысячи 583. Разделив на количество округов мы получаем норму) Согласно постановлению ЦИК от 02 сентября 2015 года №304/1740-6 в 32 субъектах образованы по 1 округу, в 26 субъектах –по два, в 6 субъектах по 3, в 10 субъектах- по четыре, в 3х субъектах – по 5, в 2х субъектах по 6, еще в 2х субъектах по 7, ещё в двух субъектах по 8 и в Москве и Подмосковье, соответственно 15 и 11. Т.е. субъекты с образованным 1 округом имеет меньше предствителей своих интересов по сравнению с г.Москва (15). Это и выражает не равенство субъектов. Не позволяет ли это части субъектов , имеющих на своей территории больше округов продвигать свои интересы, ставить их в приоритет.

Это указывает на необходимость обеспечить материальное равенство, путём изменения границ избирательных округов с целью образования избирательных округов с равной численностью избирателей. С другой стороны, заранее зная политический расклад по территориям - какие группы населения поддерживают те или иные партии и где эти группы территориально расселены, правящая партия может таким образом произвести нарезку избирательных округов перед выборами, что создаст искусственный перевес своих сторонников над сторонниками других партий в определенных избирательных округах

Необходимо отметить нарушение избирательных прав представителей коренных малочисленных народов. Так, в докладе уполномоченного по провам человека Иркутской области за 2015 год, одна из семей, ведущих традиционный эвенкийский образ жизни в Катангском районе, занимающаяся кочевым оленеводством, сообщила, что лишена возможности участвовать в выборах органов власти федерального, регионального и местного уровня. Аналогичное обращение поступило и от представителей коренных малочисленных народов, проживающих в Казачиснско-Ленском районе. Не имея постоянного места жительства, граждане не были внесены в список избирателей.

Политический вес субъектов федерации и их лидеров во многом определяет способность конкретных регионов участвовать в разработке и принятии важнейших политических и правовых решений в общенациональном масштабе. Все это характерно и для России, где крупные и более экономически развитые регионы, а также субъекты Федерации, обладающие значительными запасами природных богатств, оказывают определенное влияние на федеральную внутреннюю политику. Таким субъектам выделяется больше финансирования на дальнейшую разработку и развитие своего экономического потенциала. В России ярко выражена пространственная концентрация экономической активности.

Другим спорным вопросом является представительство населения автономного округа в законодательном собрании области (края), в состав которой округ входит. На основании своего вхождения в область (край) от округа избираются депутаты в представительный орган области (края). В тоже время население округа избирает и окружное законодательное собрание. Таким образом, избиратели округа получают двойное представительство в законодательных органах власти двух субъектов Федерации и имеют соответствующие преимущества по сравнению с остальными избирателями области (края). Тем самым нарушаются и принципы демократии и равенства граждан России, поскольку интересы ряда граждан представлены на федеральном уровне и дважды на региональном уровне, в то время как интересы остальных - только на федеральном уровне и уровне своего субъекта Федерации.

Изначально округа создавались для поддержки малых народностей, вследствие чего им была характерна административная подчиненность соответствующей области (края), в состав которой они входили. Однако с подписанием Федеративного договора статус автономных округов был повышен до статуса субъектов Федерации. В Конституции РФ они были полностью уравнены в правах по отношению к другим субъектам Федерации, включая и те, в состав которых они входили. Стоит заметить, что в Конституции Российской Федерации не предусмотрен выхода автономного округа из состава субъекта Федерации. Более того, при определенных условиях подобные действия могут нарушать соответствующие нормы федеральной Конституции, которые устанавливают территориальную целостность субъектов Федерации и порядок изменения границ субъектов Федерации исключительно с их согласия.

Субъекты РФ не равны по размеру территории, численности населения, национальному составу, экономическому потенциалу и т. д. (в частности, на Москву приходится 0,3 % территории, но почти 10 % населения Российской Федерации, более 1/3 доходов федерального бюджета). Тем не менее совершенно очевидно, что в едином федеративном государстве все субъекты РФ должны иметь равные права, равные возможности в реализации политических, социально-экономических и иных прав своих народов и каждой личности. И равенство это должно проявляться главным образом во взаимоотношениях с органами государственной власти РФ, в предоставлении субъектам одинакового объема прав и полномочий по предметам их ведения и совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Размер территории субъекта влияет на осуществление политических прав . В субъектах с большой территорией и низкой плотностью населения граждане, живущие в отдалении от городов и крупных населённых пунктов , не всегда имеют в доступ к избирательному участку, в виду погодных и транспортных условий.

Субъекты РФ в главном равноправны. Но это равноправие нельзя понимать в абсолютном смысле, как полное равноправие во всем, исключающее любое, даже частичное неравноправие в каком-либо отношении. Про таком понимании асимметрия субъектов РФ существует. Несмотря на конституционные нормы о равенстве субъектов Федерации, основной закон России закрепил разностатусность российских территорий. Таким образом, в Конституции России содержится декларированное, но не обеспечиваемое реально равноправие субъектов Федерации: с одной стороны субъекты Федерации равноправны, с другой стороны ряд из них обладает определенными конституционно-правовыми привилегиями, недоступными для других, а некоторые субъекты Федерации входят в состав других субъектов Федерации. Соответсвено существует различие между положением субъектов. И Российский федерализм можно считать ассиметричным.

Основными механизмами адаптации территориального устройства к новым реалиям являются увеличение (разукрупнение, дробление) или уменьшение (укрупнение, объединение) территориальных единиц, осуществляемые посредством либо присоединения к одним единицам отдельных частей или целых соседних единиц, либо передачи единицей участков ее территории соседним единицам. Понятно, что вопросы оптимальности таких преобразований для сохранения устойчивости территориального и политического устройства государства в текущий момент и в обозримой перспективе либо не поднимаются вовсе, либо оказываются на периферии политического дискурса.