

§4 ВЛАСТЬ И УПРАВЛЕНИЕ

Федорец М.Н., Авдеев Д.А.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ПОИСК МОДЕЛИ ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: В данной статье авторы рассматривают некоторые особенности федеративного устройства России. На основе проведенного исследования, а также учитывая эволюцию государственно-территориального устройства России предпринимается попытка поиска путей решения проблем современного российского федерализма. Уделяется внимание развитию федеративных отношений в современных государствах и их влияние на территориальное устройство. Анализируются конституционно-правовые основы территориального устройства России, возможности и пути совершенствования сложившейся в настоящее время модели федерализма, а так же перспектив развития отношений между Российской федерацией и ее субъектами. Авторы использовали метод анализа и синтеза, формально-юридический метод и исторический метод исследования, сравнительно-правовой, логический и метод прогнозирования. Анализ существующих точек зрения относительно правовой природы и сущности государственного устройства Российской Федерации позволяет прийти к неоднозначным выводам от совершенствования современной федеративной модели территориального устройства до возвращения к унитарному государству. Особенности государственного устройства России и уровень развития федеративных отношений позволяют говорить о необходимости дальнейшей реформы как территориального устройства, так и отношений между центром и регионами.

Abstract: In this article the authors examine the specifics of the federal structure of Russia. Based on the research conducted, as well as taking into consideration the evolution of Russia's territorial structure, an attempt is made to find ways to solve the problems of modern Russian federalism. Attention is given to the development of federative relations of present-day countries and their influence upon the territorial construct. Analysis is given to the constitutional-legislative foundation of Russia's territorial structure, possible ways of improving the current model of federalism, as well as opportunities for establishing a better relationship between Russian Federation and its subjects. The special nature of the governmental structure of Russia and the level of development of federative relations suggest a need for a further reform of both, territorial structure and relations between the capital and the regions. The authors used the method of analysis and synthesis, formal judicial and historical methods of research, legal comparative, logical, and prognostic method.

Ключевые слова: Федерация, унитарное государство, форма государственного устройства, Субъект Российской Федерации, государство, устройства, субъект, унитарное, территория, федеративные отношения.

Keywords: Federation, unitary state, form of government, subject of Russian Federation, country, structure, subject, unitary, territory, federative relations.

Статья первая Конституции Российской Федерации 1993 года является системообразующей основой политико-правового и социально-экономического развития отечественной государственности. Ведь именно она содержит атрибутивные признаки России, определяющие наше государство как демократическое, правовое, федеративное с республиканской формой правления, что в целом соответствуют современному уровню его развития. Однако нельзя ни

обратить внимание на некий элемент юридической тавтологии, содержащийся в ч. 1 ст. 1 Конституции, в соответствии с которой Российская Федерация является федеративным государством. Если государство в своем официальном названии содержит признак позволяющий идентифицировать ее как федерацию, то непонятно в чем заключается необходимость в повторном указании, что оно является еще и федеративным. Если исходить, из указанного выше формального (юридического) положе-

ния, то навряд ли у кого-то могут возникнуть какие-либо сомнения относительно формы государственно-территориального устройства России, если название государства исключает такую вероятность.

Итак, формулировка «Российская Федерация – федеративное государство» – юридическая ошибка или же акцентирование на территориальную организацию публичной власти в стране?

Следует отметить, что в Конституции РСФСР 1978 года, подобной повторяемости положений о форме государственно-территориального устройства не было. Так, статья 1 определяла Российскую Советскую Федеративную Социалистическую Республику как социалистическое общенародное государство, выражающее волю и интересы рабочих, крестьян и интеллигенции, трудящихся всех наций и народностей республики.

Известно, что в советский период федеративный характер РСФСР носил в большинстве своем формально-юридический характер, а на деле же территориальная организация власти была подобна унитарному государству с централизованной системой государственного управления.

Произошедшие преобразования в конце 80-х начале 90-х годов прошлого столетия и последовавшие за ними реформы повлекли за собой реорганизацию не только государственно-территориального устройства страны в частности, но и федеративной природы государства в целом. Одной из таких реформ является «федеративная реформа», сущность которой заключается не только в изменении характера отношений между центральной властью и регионами, разграничении полномочий в соответствии с установленной Конституцией предметов ведения, но и модернизации конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации, образовании новых административно-территориальных единиц и т. п.

С момента принятия Конституции в 1993 года, в юридической науке не утихают споры относительно государственно-территориального устройства России, ее совершенствования. Продолжают высказываться мнения, что учитывая исторические, этнические и иные особенности развития российского государства, федеративная форма политико-территориального устройства государства, закрепленная в Конституции РФ, не является единственно подходящей для России, а в чем-то, напротив, ее можно считать не вполне оправданной и неадекватной сложившимся в стране условиям¹.

¹ Замышляев Д. В. Национальный фактор в государственном устройстве Российской Федерации: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.01 – Теория и история права и государства. – Нижний Новгород, 2004. С. 9.

Проблема развития федерализма, его особенности в России всегда были предметом исследования большинства ученых-конституционалистов. В последние десятилетия проблема совершенствования государственно-территориального устройства вновь стала актуальной. Так, например, дискуссионным вопросом стал сам принцип федерализма, его сущность, содержание и роль в территориальной организации публичной власти. В частности Ю.В. Ким, говоря о принципе федерализма, справедливо отмечает, что сам «принцип федерализма – единство ключевых положений идеи федерализма, подразумевающих: а) привнесение во внутреннюю организационную структуру государства, в ее пирамидальную архитектуру горизонтально проецирующихся, а потому диссоциирующих с нею элементов международного публично – правового порядка; б) двухуровневое воспроизводство государственности в формате единого и целостного государства; в) закрепление и регламентацию основ федеративного устройства не иначе как федеративным договором или же федеральной конституцией; г) особую защищенность нормативных положений, закрепляющих федеративное устройство»².

Нельзя не согласиться с его же утверждением, что «проблематичность федеративного устройства состоит не столько в сложности техники управления различиями, сколько в фундаментальном противоречии двух начал, закладываемых в основу единой государственности – государственного унитаризма и принципа федерализма»³.

Форма государственно-территориального устройства, как и форма государственного правления, всегда рассматривались как основополагающие элементы государственности. Следовательно, современное государство должно иметь четко выраженную систематизированную схему организации публичной власти, установленную не только в конституции, но и имеющее место в объективной реальности, иначе конституционные формулировки о форме государственного правления и форме государственно-территориального устройства окажутся фиктивными, а соответственно, бездействующими.

Характеристика государства как федеративного предполагает рассредоточение государственных полномочий по решению тех или иных вопросов управления на территориальном уровне организации государствен-

² Ким Ю.В. Федеративная государственность: сущность, генезис, проблемы развития (теоретико-методологические основы) // Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Тюмень, 2009. С. 8-9.

³ Там же. С. 10.

ной власти. Эффективность территориальной организации публичной власти будет зависеть не только от используемой формы государственно-территориального устройства, но и от той ее разновидности, которая будет представлять оптимальную модель, подходящую для этой страны. В частности, по мнению ряда исследователей, в настоящее время отмечается некоторое расхождение между конституционными положениями о государственно-территориальном устройстве Российской Федерации и сложившейся практикой.

Существующие мнения относительно государственно-территориального устройства Российской Федерации, его совершенствования можно свести к двум основным группам. Так, одни полагают, что необходимо совершенствовать «федеральную раздробленность» России и двигаться в направлении укрупнения субъектов Российской Федерации, при этом необходимо скорректировать с учетом современных реалий конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации и завершить процесс постоянного разграничения полномочий и предметов ведения на сбалансированной основе конституционных положений при условии сохранения централизованной модели федеративного устройства России⁴. Другие склонны считать, что только возврат к исторически исконной унитарной форме государственного устройства с элементами автономий, может успешно решить все существующие проблемы территориальной организации публичной власти. Чаще всего идею реорганизации российской модели федеративных отношений видят в переходе к единому для всей страны принципу административно-территориального районирования (образование губерний, которые будут являться административными единицами унитарного государства)⁵. Высказываются и другие позиции относительно корреляции федеративных отношений и собственно государственно-территориального устройства.

Нельзя не согласиться с Ф. М. Раяновым полагающим, что нам «нужно больше думать о том, какое государство мы хотим формировать (демократическое или авторитарное), а не о том, федеративным оно будет или унитарным. Необходимо сформировать

демократическое государство, подконтрольное народной воле, институтам гражданского общества, и тогда проблема федеративного государства перестанет быть актуальной»⁶.

Полагаем, что с учетом современного уровня развития государства следует учитывать особенности различных форм государственно-территориального устройства и тенденции юридической глобализации, когда происходит смешение, а точнее, заимствование признаков различных форм, в силу чего могут появиться нестандартизированные модели форм государственно-территориального устройства. Так, исследуя особенности отечественной модели федеративной государственности, Ю.В. Ким отмечает, что она не базируется на надлежащем доктринальном и конституционно – правовом обеспечении и имеет лишь внешнее, формальное сходство с традиционными федерациями. Поэтому нет оснований связывать современное развитие государственного устройства Российской Федерации с осуществлением осмысленной федеративной парадигмы. Конституция РФ, Федеративный договор от 31 марта 1992 года лишь частично воспроизводят идею и принцип федерализма. Соответственно названные документы не формируют адекватного механизма юридического сопровождения федеративного режима. ... Следовательно, в силу «отсутствия непротиворечивой, научно обоснованной доктрины государственного строительства, неразвитости институциональных средств самоидентификации и поддержания стабильности конституционного строя в политико – территориальной организации России стихийно складывается режим унитарной государственности с законодательной автономией регионов»⁷.

Бесспорно, что политико-правовая категория федерализм многопланова и разнообразна по своему значению. Современная наука конституционного права рассматривает федерацию как принцип, режим и форму государственно-территориального устройства, позволяющие обеспечить единство и разделение государственной власти. В зарубежной литературе сущность федерализма исследуется также во взаимосвязи с принципом субсидиарности на всех уровнях территориальной организации власти. Федерализм в настоящее время признается глобальным, системным явлением, которое по-

⁴ *Бабурин С.Н.* Территория государства: правовые и геополитические проблемы. – М: Ид-во Московского университета, 1997. С. 451-475; *Добрынин Н.М.* Новый федерализм: Модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск. 2003. С. 16-18; *Черепанов В.А.* Теория российского федерализма. Учебное. – М.: МЗ-ПРЕСС, 2005. С. 225-316.

⁵ *Филитов В.Р.* Реформирование российской государственности: политизация этничности или деэтнизация этничности //Казанский федералист. № 1. 2002. С. 59.

⁶ *Раянов Ф.М.* Развитие современных представлений о сущности федеративного государства // Российский юридический журнал. 1999. №1. С.118.

⁷ *Ким Ю.В.* Указ. Соч. С. 12-13.

звояет весьма удачно сочетать все преимущества централизации и децентрализации.

Таким образом, исходя из указанной выше специфики рассматриваемой категории, следует учитывать, что федерализм как форма государственно-территориального устройства в силу ряда обстоятельств и особенностей того или иного государства не всегда может быть приемлемым как один из способов территориальной организации публичной власти.

Из существующих в настоящее время государств, около 30 являются федеративными. При этом, несмотря на схожесть общих требований и условий которым должна соответствовать федерация, каждое государство имеет свою специфику. Одним из ключевых вопросов федерации является соотношение интересов федерации и ее составных частей, дисбаланс которых ведет к излишней централизации или к ослаблению устойчивости федеративных отношений⁸.

Считаем, что для того чтобы отобразить ту или иную форму государственно-территориального устройства необходимо учитывать ряд факторов, к числу которых следует относить и национальный состав населения, историческое развитие организации публичной власти, сложившиеся взаимоотношения центральной и региональной (местной) власти, особенности государственной правления. Немаловажную роль играют особенности географического положения территории страны, ее размеры, уровень правосознания и политико-правовой культуры общества.

Федерация способна быть жизнеспособным и эффективно функционирующим государственным образованием лишь при наличии и соблюдении ряда условий: 1) признание всеми субъектами государственно-территориальной целостности; 2) запрет на односторонний выход того или иного субъекта из федерации либо изменение им своего статуса, поскольку это задевает интересы других субъектов; 3) верховенство федеральных законов, их общеобязательность для всех субъектов и их граждан, что в свою очередь предполагает единство основ государственного строя. Субъекты федерации равноправны как между собой, так и перед федеральным правительством. Те законы, которые принимаются на федеральном уровне, одинаково касаются всех субъектов федерации; 4) свободное передвижение людей, товаров, информации и т.д. на всей территории федерации. В этом контексте необходимо всемерно стимулировать примат общенационального, общерос-

⁸ Юсубов Э.С. Регулирование и защита прав человека в федеративном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 9. С. 38.

сийского, общегосударственного над партикулярными, региональными или иными интересами, связать идею возрождения российской государственности с идеей утверждения прав и свобод личности⁹.

Россия в силу объективно сложившихся факторов и обстоятельств, обладает отличительными признаками, которые не могут не сказаться как на организации и функционирования публичной власти, так и государственно-территориальном управлении. В силу чего управление государством приобретает некоторые особенности и специфические черты. Достаточно большие размеры территории Российской Федерации, количество ее субъектов, многонациональный состав населения, неравномерность численности населения, проживающих в субъектах федерации (разница, превышающая более чем в 400 раз), это и многое другое требуют выверенного подхода в организации государственно-территориального устройства, с учетом проводимых реформ, направленных на совершенствование государственного управления вообще и административно-территориального в частности.

По верному замечанию А.С. Автономова, «практически все крупные государства представляют собой федерации, поскольку управлять обширной по территории поликультурной страной с весьма разнообразными условиями жизни и экономической деятельности можно только при опоре на федеративные принципы»¹⁰. Большая по размеру территория является фактором, объективно способствующим снижению контроля над регионами по мере удаления их от центра, а, следовательно, региональные особенности субъектов с удалением их к окраинам государства проявляются все более ярко.

Но опыт многих стран мира, которые, кстати, не относятся к федерациям, показывает, что если есть территориальное компактное расселение этнических меньшинств, то неизбежно возникает необходимость формирования определенных автономий¹¹. Например – Италия уж точно не федеративное государство – и по закону, и по факту. Но элементы

⁹ Гаджиев К.С. Введение в политическую науку: Учебник для высших учебных заведений. Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Издательская корпорация «Логос», 1999. С. 33.

¹⁰ Автономов А. С. Российский федерализм и зарубежный опыт // Материалы научно-практической конференции «Настоящее и будущее федерализма в России» под ред. А.Л. Алферова. Москва. 4-5 июня 2002 года. С. 189.

¹¹ Можно ли управлять большой страной из одного кабинета? [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://week.izvestia.ru/facts/article12158>.

федерализма существуют в виде 20 автономных областей (15 простых и 5 этнически выраженных). Но, несмотря на это, существует система и самоуправление, отсутствуют назначаемые заместители, население избирает представителей (председателей правительств), которых выбирает победившая на выборах партия. Причем, речь идет не о культурной автономии, которая может быть разбросана, а именно территориальной. Как показывает опыт большинства стран мира – при наличии таких образований, практически всегда унитарное государство преобразуется в федеративное¹².

С точки зрения стратегической задачи достижения высоких темпов экономического роста Россия нуждается в такой модели федерализма, которая бы обеспечивала наиболее сильные стимулы для субнациональных правительств расширять налогооблагаемую базу на своих территориях (что означает всяческое содействие развитию экономики) и всемерно повышать эффективность предоставления бюджетных услуг. Вместе с тем эта модель должна обеспечивать эффективное «давление снизу» на федеральное правительство, побуждая его к повышению эффективности всех бюджетных услуг, особенно чистых общественных услуг, которые стимулируют экономическое развитие¹³.

По мнению И.А. Умновой хотя в мире и нет абсолютно совершенных моделей государственного устройства, выбор федеративной формы обеспечивает внутреннюю целостность и стабильность, мир и согласие¹⁴. В качестве перспективы совершенствования структуры Федерации И.А. Конюхова предлагает придать всем субъектам РФ статус республик¹⁵. Идея не нова, но, очевидно, не может быть реализована, пока существуют автономные округа в составе областей и города федерального значения.

Единство власти – важнейший критерий государственного устройства (политико-территориальной организации государства). Считается, что выбор

той или иной формы государственного устройства является показателем единства государственной власти. Следует согласиться с В.Г. Анненковой в том, что в контексте проблем организации государственной власти в Российском государстве вполне уместно говорить о реализации принципа единства системы государственной власти как по вертикали, так и по горизонтали¹⁶. Это достигается единством ключевых принципов функционирования, производностью полномочий, наличием совокупности организационно-правовых сдержек и противовесов, при которых все органы каждого уровня публичной власти сообразно своим функциям в различных формах участвуют в выработке государственной политики, принятии законов и их осуществлении¹⁷.

Суть проблемы заключается в том, что реализуемые на федеральном уровне сдержки и противовесы посредством разделения властей по горизонтали, дополняются системой сдержек и противовесов, властных полномочий по вертикали между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации. Именно здесь принцип децентрализации политико-правовой власти по вертикали, причем без потери управляемости и контроля, характерный для развитых форм федерации, проявляется в полной мере¹⁸.

Вместе с тем действующая Конституция, как справедливо замечает Глигич-Злотарева М.В., противоречива и не отражает все реалии переходного периода; фактическое устройство страны выходит за конституционные рамки; результатом реализации конституционных норм не стало создание динамично развивающегося в современных условиях федеративного государства, что явилось следствием не только правоприменительной практики, но и несовершенства самих конституционных установлений¹⁹.

¹² Россия – федерация или унитарное государство? [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.echo.msk.ru/programs/att-history/718034-echo>.

¹³ Зилькарнай И.У. Россия: федеративное или унитарное государство? Взгляд экономиста / Доклад на заседании Отделения социальных и гуманитарных наук АН РБ 14.10.2009 [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.rb21vek.com> (29.05.2010).

¹⁴ Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М.: Дело, 1998. С. 5.

¹⁵ Конюхова И.А. Структура Российской Федерации: современное состояние и перспективы совершенствования // Государство и право. 2007. № 2. С. 44.

¹⁶ Липатов Э.Г. Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества; под ред. В.В. Володина. Саратов: Изд-во Саратовского университета, 2009. С. 26.

¹⁷ Анненкова В.Г. Конституционно-правовые институты единства Российского государства. Саратов: ПАГС, 2005. С. 40.

¹⁸ Савин В.И. Конституционные принципы развития федерализма в России: Вопросы теории: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность: Конституционное право; муниципальное право. М.: Ростов-на-Дону, 2003. С. 3.

¹⁹ Глигич-Злотарева М.В. Конституционно-правовые основы российского федерализма: проблемы теории, методологии и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук; Тюменский гос. ун-т. – Тюмень, 2009. С. 27.

Анализ статей Конституции РФ позволяет выделить такие принципы Российской Федерации, как государственная целостность, единство системы государственной власти, построение Федерации по смешанному национальному и территориальному принципу, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и ее субъектов, равноправия субъектов РФ (ст.ст. 4, 5 Конституции РФ)²⁰.

Исходя из этих фундаментальных ценностей, предпринимается попытка совершенствования и дальнейшей институционализации важнейших, в рамках развитой демократии и правовой государственности, принципов федерализма. Как справедливо отмечено Тхабисимовой Л.А., суть проблемы заключается в том, что реализуемые на федеративном уровне сдержки и противовесы посредством разделения властей по горизонтали дополняются системой сдержек и противовесов, властных полномочий по вертикали между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации²¹.

М.С. Саликов в статье «О преимуществах и возможностях создания территориальной Федерации» указывает на то, что Россия только становится федеративным государством в подлинном смысле слова. «Нынешняя модель государственного устройства России тупиковая, поэтому необходимо решиться на радикальную реформу: создать демократичную, стабильную, симметричную, территориально организованную федерацию»²².

Совершенно справедливо замечает В.Е. Чиркин, что национальный принцип формирования территориальной структуры государства выступает одной из причин многочисленных межнациональных политических конфликтов, порождает сепаратизм по мере развития отсталых этносов²³.

Неустойчивость образований, использующих в качестве основного национальный признак, подчер-

кивает и Ю. Шаров, полагающий, что федерации, построенные по национальному и национально-территориальному признаку, весьма неустойчивы. Наиболее крупной и близкой к нам федерацией смешанного типа был СССР, созданный в 1922 г. на основе права наций на самоопределение. Сейчас можно сделать вывод, что построение СССР по национально-территориальному принципу явилось одной из причин, которые привели к известным событиям 1991 года и развалу государства²⁴.

Нельзя не согласиться с выводом О. Ю. Ельчановой, что именно «уникальность территориальных форм устройства и системы управления ими в России есть отражение сложного длительного исторического развития, полиэтничности ее населения, самобытности национальной государственности. Любые изменения территориального устройства государства должны носить эволюционный, стадийный, взвешенный характер, приспособление их под известные «образцы» вряд ли будет эффективным. Непродуманное объединение или разъединение регионов по какому-либо признаку может породить деструктивные и дестабилизирующие тенденции и привести к потере управляемости территориями»²⁵.

Конституционный Суд РФ неоднократно²⁶ указывал на необходимость достижения (обеспече-

²⁴ Шаров Ю.А. Российский федерализм: начаты структурные изменения // Федерализм. 2000. № 3. С. 68.

²⁵ Ельчанова О.Ю. Стратегии территориального устройства России в контексте центр-региональных отношений: историческая ретроспектива и современное прочтение // Право и политика. 2014. № 6 (174). С. 765. DOI: 10.7256/1811-9018.2014.6.12001

²⁶ См., например: По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 15 августа 1992 года «Об организации управления электроэнергетическим комплексом Российской Федерации в условиях приватизации»: постановление Конституционного Суда РФ от 10 сентября 1993 г. № 15-П // Вестник Конституционного Суда РФ. № 4-5. 1994; По делу о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательной (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с запросом Правительства Москвы»: постановление Конституционного Суда РФ от 30 июня 2006 г. № 8-П // Собрание законодательства РФ. 2006. № 28. Ст. 3117; По делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2006 г. № 10-П // Собрание законодательства РФ. 2007. № 2. Ст. 400.

²⁰ Соколова Н.С. Конституционные принципы современного российского федерализма // Федерализм, региональное управление и местное самоуправление. 2000. № 1. С. 52.

²¹ Тхабисимова Л.А. Конституционные принципы развития федерализма в России // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 24. С. 14.

²² Саликов М.С. О преимуществах и возможностях создания территориальной Федерации // Политические исследования. 1998. № 3. С. 208.

²³ Чиркин В.Е. Российский федерализм и международный опыт // Журнал российского права. 1997. № 4. С. 76.

ния) необходимого баланса интересов Российской Федерации и ее субъектов при осуществлении правового регулирования²⁷.

Сама по себе реформа ради самой реформы, по мнению К.В.Черкасова, механическое присоединение субъектов Федерации друг к другу не имеет смысла. Результатом укрупнения субъектов Федерации должно стать повышение эффективности системы территориального управления, политической и социально-экономической деятельности, самодостаточности субъектной структуры Российской Федерации и, как следствие, рост качества жизни и благосостояния граждан России²⁸. В то же время наблюдается отсутствие государственной стратегии укрупнения субъектов России, обоснованной модели оптимального состава субъектов Федерации²⁹.

Достаточно обоснованную позицию высказывает Ю.В. Ким, считающий, что «поиск совершенного государственно – территориального устройства закономерно подводит к тому, что оптимальная форма, рационализирующая механизм государства, представляет некий «срединный», промежуточный вариант, который должен гармонично сочетать федеративные и унитарные принципы построения государственности. Наиболее предпочтительной формой государственного устройства России в будущем представляется унитарное государство, опирающееся на широкую законодательную автономию регионов. Именно к такой модели исторически тяготеет Россия; она наилучшим образом соответствует сущности и традициям отечественной государственности. Кроме того, рассматриваемая модель: а) не конфликтует с фундаментальным принципом государства – суверенитетом и б) в равной мере оберегает государство как от крайностей федерализма, так и гипертрофированного централизма»³⁰.

В заключение хочется лишь отметить тот факт, что любая федеративная система может быть эффективной лишь тогда, когда ее деятельность осуществляется в строгих рамках конституции

и текущего законодательства, когда четко разграничены сферы деятельности и компетенция центральных и местных государственных органов. Важно исходить из того, что федерализм многомерное явление, что он имеет не только статический, но и динамический характер³¹. Когда речь идет о многомерности федерализма, имеется в виду существование различных, более или менее одинаково значащих его сторон либо аспектов: исторических, политических, культурных, идеологических и др. Федерализм, представляет собой циклический процесс, что проявляется в периодически изменяющимся характером отношений между федерацией и ее субъектами. В разные периоды истории данные отношения являются в различной степени жесткими, централизованными, децентрализованными. Федерализм независимо от того, в какой стране он устанавливается – в США, Германии, России, Канаде, существует не сам по себе и не для себя как самоцель, а приобретает смысл лишь в служении обществу, отдельному человеку.

Разумное решение проблемы федеративного устройства России может быть обеспечено плавным переходом от национально-территориального деления к административно-территориальному, то есть такому, когда не этносы создают данное территориальное образование, а сограждане. В традициях России – сохранение многообразия в самоуправлении народов и территорий, бережный учет и согласование интересов наций, обеспечение их демократического сожителства в рамках Федерации.

Таким образом, проблема поиска модели формы государственно-территориального устройства Российской Федерации назрела и пришло время для разработки концепции дальнейшей модернизации государственно-территориального устройства с учетом различного рода факторов, могущих сыграть предопределяющую роль (политико-правовые, экономические, финансовые, национальные, религиозные и др.). Полагаем также, что с учетом вышеуказанных факторов и особенностей отечественного государственного строительства будет учитываться как дореволюционный опыт Российской империи, так и опыт Советской России в совершенствовании и становлении оптимальной модели формы государственно-территориального устройства современной России.

²⁷ Кобяшев В.Г. Конституционный принцип единства системы исполнительной власти в решениях Конституционного Суда РФ // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 12. – С. 36.

²⁸ Черкасов К.В. Федеральные округа в Российской Федерации: состояние и тенденции развития // Законодательство и экономика. 2009. № 1. С. 20.

²⁹ См.: Добрынин Н.М. Неизбежность системной реконструкции российского федерализма // Федерализм. 2006. № 2. С. 89 – 104.

³⁰ Ким Ю.В. Указ. Соч. С. 14.

³¹ Цисар Л.А. Федеративное государство: особенности, основные характеристики // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 12. С. 6.

Библиография:

1. Автономов А. С. Российский федерализм и зарубежный опыт // *Материалы научно-практической конференции «Настоящее и будущее федерализма в России»* под ред. А.Л. Алферова. Москва. 4-5 июня 2002 года.
2. Анненкова В.Г. Конституционно-правовые институты единства Российского государства. Саратов: ПАГС, 2005.
3. Бабурин С.Н. Территория государства: правовые и геополитические проблемы. – М.: Ид-во Московского университета, 1997.
4. Добрынин Н.М. Новый федерализм: Модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск. 2003.
5. Черепанов В.А. Теория российского федерализма. Учебное. – М.: МЗ-ПРЕСС, 2005.
6. Гаджиев К.С. Введение в политическую науку: Учебник для высших учебных заведений. Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: Издательская корпорация «Логос», 1999.
7. Глигич-Золотарева М.В. Конституционно-правовые основы российского федерализма: проблемы теории, методологии и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук; Тюменский гос. ун-т. – Тюмень, 2009.
8. Ельчанова О.Ю. Стратегии территориального устройства России в контексте центр-региональных отношений: историческая ретроспектива и современное прочтение // *Право и политика*. 2014. № 6 (174). С. 765. DOI: 10.7256/1811-9018.2014.6.12001
9. Замышляев Д. В. Национальный фактор в государственном устройстве Российской Федерации: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.01-Теория и история права и государства. – Нижний Новгород, 2004.
10. Зулкарнай И.У. Россия: федеративное или унитарное государство? Взгляд экономиста / Доклад на заседании Отделения социальных и гуманитарных наук АН РБ 14.10.2009 [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.rb21vek.com> (29.05.2010).
11. Ким Ю.В. Федеративная государственность: сущность, генезис, проблемы развития (теоретико-методологические основы) // Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Тюмень, 2009.
12. Кобяшев В.Г. Конституционный принцип единства системы исполнительной власти в решениях Конституционного Суда РФ // *Конституционное и муниципальное право*. 2007. № 12.
13. Конюхова И.А. Структура Российской Федерации: современное состояние и перспективы совершенствования // *Государство и право*. 2007. № 2.
14. Липатов Э.Г. Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества; под ред. В.В. Володина. Саратов: Изд-во Саратовского университета, 2009.
15. Раянов Ф.М. Развитие современных представлений о сущности федеративного государства // *Российский юридический журнал*. 1999. № 1.
16. Савин В.И. Конституционные принципы развития федерализма в России: Вопросы теории: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность: Конституционное право; муниципальное право. М.: Ростов-на-Дону, 2003.
17. Саликов М.С. О преимуществах и возможностях создания территориальной Федерации // *Политические исследования*. 1998. № 3.
18. Добрынин Н.М. Неизбежность системной реконструкции российского федерализма // *Федерализм*. 2006. № 2.
19. Соколова Н.С. Конституционные принципы современного российского федерализма // *Федерализм, региональное управление и местное самоуправление*. 2000. № 1.
20. Тхабисимова Л.А. Конституционные принципы развития федерализма в России // *Конституционное и муниципальное право*. 2007. № 24.
21. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М.: Дело, 1998.
22. Филиппов В.Р. Реформирование российской государственности: политизация этничности или деэтнизация этничности // *Казанский федералист*. № 1. 2002.
23. Цисар Л.А. Федеративное государство: особенности, основные характеристики // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2005. № 12.
24. Черкасов К.В. Федеральные округа в Российской Федерации: состояние и тенденции развития // *Законодательство и экономика*. 2009. № 1.
25. Чиркин В.Е. Российский федерализм и международный опыт // *Журнал российского права*. 1997. № 4.
26. Шаров Ю.А. Российский федерализм: начаты структурные изменения // *Федерализм*. 2000. № 3.
27. Юсубов Э.С. Регулирование и защита прав человека в федеративном государстве // *Конституционное и муниципальное право*. 2010. № 9.
28. Глигич-Золотарева М.В. «Маятник» федерализма // *NB: Проблемы общества и политики*. – 2013. – № 4. – С.59-81. DOI: 10.7256/2306-0158.2013.4.581. URL: http://e-notabene.ru/pr/article_581.html
29. Глигич-Золотарева М.В. «Увлечение общими местами» и ценностный компонент конституционализма // *NB: Проблемы общества и политики*. – 2013. – № 3. – С.296-317. DOI: 10.7256/2306-0158.2013.3.503. URL: http://e-notabene.ru/pr/article_503.htm

References (transliterated):

1. Avtonomov A. S. Rossiiskii federalizm i zarubezhnyi opyt // *Materialy nauchno-prakticheskoi konferentsii «Nastoyashchee i budushchee federalizma v Rossii»* pod red. A.L. Alferova. Moskva. 4-5 iyunya 2002 goda.

2. Annenkova V.G. Konstitutsionno-pravovye instituty edinstva Rossiiskogo gosudarstva. Saratov: PAGS, 2005.
3. Baburin S.N. Territoriya gosudarstva: pravovye i geopoliticheskie problemy. – M: Id-vo Moskovskogo universiteta, 1997.
4. Dobrynin N.M. Novyi federalizm: Model' budushchego gosudarstvennogo ustroistva Rossiiskoi Federatsii. Novosibirsk. 2003.
5. Cherepanov V.A. Teoriya rossiiskogo federalizma. Uchebnoe. – M.: MZ-PRESS, 2005.
6. Gadzhiev K.S. Vvedenie v politicheskuyu nauku: Uchebnyk dlya vysshikh uchebnykh zavedenii. Izd. 2-e, pererab. i dop. – M.: Izdatel'skaya korporatsiya «Logos», 1999.
7. Gligich-Zolotareva M.V. Konstitutsionno-pravovye osnovy rossiiskogo federalizma: problemy teorii, metodologii i praktiki: avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk; Tyumenskii gos. un-t. – Tyumen', 2009.
8. El'chanova O.Yu. Strategii territorial'nogo ustroistva Rossii v kontekste tsentr-regional'nykh otnoshenii: istoricheskaya retrospektiva i sovremennoe prochenie // Pravo i politika. 2014. № 6 (174). S. 765. DOI: 10.7256/1811-9018.2014.6.12001
9. Zamyshlyayev D. V. Natsional'nyi faktor v gosudarstvennom ustroistve Rossiiskoi Federatsii: Avtoreferat dissertatsii na soiskanie uchenoi stepeni kandidata yuridicheskikh nauk. Spetsial'nost' 12.00.01-Teoriya i istoriya prava i gosudarstva. – Nizhnii Novgorod, 2004.
10. Zul'karnai I.U. Rossiya: federativnoe ili unitarnoe gosudarstvo? Vzglyad ekonomista / Doklad na zasedanii Otdeleniya sotsial'nykh i gumanitarnykh nauk AN RB 14.10.2009 [Elektronnyi resurs] / Rezhim dostupa: <http://www.rb21vek.com> (29.05.2010).
11. Kim Yu.V. Federativnaya gosudarstvennost': sushchnost', genezis, problemy razvitiya (teoretiko-metodologicheskie osnovy) // Avtoreferat dissertatsii na soiskanie uchenoi stepeni doktora yuridicheskikh nauk. Tyumen', 2009.
12. Kobylashev V.G. Konstitutsionnyi printsip edinstva sistemy ispolnitel'noi vlasti v resheniyakh Konstitutsionnogo Suda RF // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2007. № 12.
13. Konyukhova I.A. Struktura Rossiiskoi Federatsii: sovremennoe sostoyanie i perspektivy sovershenstvovaniya // Gosudarstvo i pravo. 2007. № 2.
14. Lipatov E.G. Kompetentsiya organov vlasti sub'ektov Rossiiskoi Federatsii v sfere pravotvorchestva; pod red. V.V. Volodina. Saratov: Izd-vo Saratovskogo universiteta, 2009.
15. Rayanov F.M. Razvitie sovremennykh predstavlenii o sushchnosti federativnogo gosudarstva // Rossiiskii yuridicheskii zhurnal. 1999. № 1.
16. Savin V.I. Konstitutsionnye printsipy razvitiya federalizma v Rossii: Voprosy teorii: avtoreferat dissertatsii na soiskanie uchenoi stepeni kandidata yuridicheskikh nauk. Spetsial'nost': Konstitutsionnoe pravo; munitsipal'noe pravo. M.: Rostov-na-Donu, 2003.
17. Salikov M.S. O preimushchestvakh i vozmozhnykh sozdaniya territorial'noi Federatsii // Politicheskie issledovaniya. 1998. № 3.
18. Dobrynin N.M. Neizbezhnost' sistemnoi rekonstruktsii rossiiskogo federalizma // Federalizm. 2006. № 2.
19. Sokolova N.S. Konstitutsionnye printsipy sovremennogo rossiiskogo federalizma // Federalizm, regional'noe upravlenie i mestnoe samoupravlenie. 2000. № 1.
20. Tkhabisimova L.A. Konstitutsionnye printsipy razvitiya federalizma v Rossii // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2007. № 24.
21. Umnova I.A. Konstitutsionnye osnovy sovremennogo rossiiskogo federalizma. M.: Delo, 1998.
22. Filippov V.R. Reformirovanie rossiiskoi gosudarstvennosti: politizatsiya etnichnosti ili deetnizatsiya etnichnosti // Kazanskii federalist. № 1. 2002.
23. Tsisar L.A. Federativnoe gosudarstvo: osobennosti, osnovnye kharakteristiki // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2005. № 12.
24. Cherkasov K.V. Federal'nye okruga v Rossiiskoi Federatsii: sostoyanie i tendentsii razvitiya // Zakonodatel'stvo i ekonomika. 2009. № 1.
25. Chirkin V.E. Rossiiskii federalizm i mezhdunarodnyi opyt // Zhurnal rossiiskogo prava. 1997. № 4.
26. Sharov Yu.A. Rossiiskii federalizm: nachaty strukturnye izmeneniya // Federalizm. 2000. № 3.
27. Yusubov E.S. Regulirovanie i zashchita prav cheloveka v federativnom gosudarstve // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. 2010. № 9.
28. Gligich-Zolotareva M.V. «Mayatnik» federalizma // NB: Problemy obshchestva i politiki. – 2013. – № 4. – S.59-81. DOI: 10.7256/2306-0158.2013.4.581. URL: http://e-notabene.ru/pr/article_581.html
29. Gligich-Zolotareva M.V. «Uvlechenie obshchimi mestami» i tsennostnyi komponent konstitutsionalizma // NB: Problemy obshchestva i politiki. – 2013. – № 3. – S.296-317. DOI: 10.7256/2306-0158.2013.3.503. URL: http://e-notabene.ru/pr/article_503.htm