

Единство и многообразие российского федерализма

Аннотация. В статье анализируются особенности российской федеративной государственно-правовой системы. Автор полагает, что закрепление в ст. 5 Конституции РФ равноправия субъектов Федерации не означает их равного статуса.

Исследуются особенности статуса субъектов федерации различного типа, обусловленные полинациональностью состава населения, географическими, геополитическими, экономическими и иными факторами. Делается вывод, что единство в федеративном государстве может быть только единством многообразия. Искусственное стремление ликвидировать многообразие неизбежно приводит к искажению содержательной стороны федерализма, обедняет его. Вместе с тем существенные различия, прежде всего в социально-экономическом развитии субъектов Федерации, настолько критичны, что влекут негативные процессы в социальной, демографической, культурной и других сферах жизни.

Анализируется проблема разграничения предметов ведения и полномочий в федеративном государстве. Автор утверждает, что от того, насколько правильно распределены властные полномочия между центром и регионами, зависят политическая и социально-экономическая обстановка в стране, а также ее международное положение. Современные федеративные отношения развиваются в сторону чрезмерного усиления централизации власти, направленной на насаждение единства в федеративных отношениях. Данная тенденция является избыточной, вредной с позиций ориентации регионов на собственное социально-экономическое развитие, на выработку стимулирования регионов к самостоятельному развитию, к созданию у них точек экономического роста.

Ключевые слова: федерализм, многообразие, особенности, противоречия, субъекты Российской Федерации, равноправие, предметы ведения, централизация, федеративная государственно-правовая система.

DOI: 10.17803/1994-1471.2017.82.9.056-067

Россия представляет собой уникальное федеративное государство, не имеющее аналогов среди зарубежных федераций. Современная российская федеративная государственно-правовая система объединяет самое большое в мире число субъектов феде-

рации, образованных на основе сочетания национального и территориального принципов, обуславливающих особенности в правовом положении субъектов РФ.

Российская Федерация, как и любое федеративное государство, является «сложной мно-

© Нарутто С. В., 2017

* Нарутто Светлана Васильевна, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), почетный работник высшего образования России
svetanarutto@yandex.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

гомерной социальной системой, представляющей собой, с одной стороны, совокупность составляющих ее элементов (государств, государственно-территориальных и территориальных образований), а с другой — определенную целостность, государственное единство»¹. В качестве начала, генерирующего системные взаимосвязи, обуславливающие единство федеративного государства со столь различающимися субъектами, следует рассматривать конституционные принципы федерализма, наполняющиеся конкретным содержанием федеральными законами и законами субъектов Федерации, которые не просто повторяют федеральные нормы, а регулируют то особенное, что объединяет население той или иной территории и всей страны в целом. Базовые начала российской федеративной государственности закреплены в гл. 1 «Основы конституционного строя» Конституции РФ: 1) государственная целостность России, предполагающая государственный суверенитет Федерации; 2) равноправие и самоопределение народов России; 3) единство системы государственной власти; 4) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ; 5) юридическое равноправие субъектов РФ (ч. 3 ст. 5). Данные принципы «обуславливают закономерности, динамику и тенденции развития суверенной России как единого целостного организма, а также ее составных частей — субъектов»². На конституционном уровне помимо принципов федеративных отношений закреплены и иные основы федеративной социальной системы — состав Федерации, виды субъектов Федерации и основы их статуса, модель разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами.

Особенностью российского федеративного государства является полинациональность

состава населения, что, безусловно, влияет на все стороны общественной жизни. При этом одни ученые видят в этом соответствие международно признанному коллективному праву народов на самоопределение, которое может способствовать интеграции государства и преодолению противоречий между различными этносами³, другие — причины конфликтности, искусственно стимулирующие развитие национального фактора, разрушающе воздействующего на государственность России⁴. Институты государственности субъектов РФ отличаются в силу наличия у субъектов РФ объективных особенностей — географических, геополитических, экономических, политических, этнических и иных. Субъекты одного типа, например края или области, тоже отличаются друг от друга. Существенные отличия имеют край и области, в составе которых находятся автономные округа. Российский федерализм предполагает многогранность территориальной, социальной и национальной организации жизнедеятельности общества, дифференциацию возможностей государственной власти применительно к региональной и локальной специфике объективных условий, приближение власти к человеку и окружающим его проблемам. Единство в федеративном государстве может быть только единством многообразия.

Еще Аристотель отмечал, что благо — только единство, выстроенное на учете многообразия. Искусственное стремление ликвидировать это многообразие неизбежно приводит к искажению содержательной стороны федерализма, нарушению права населения на сохранение своей самобытности, права самостоятельно определять условия своего развития и самоопределения в пределах, четко установленных основополагающим документом Федерации и не подлежащих одностороннему изменению

¹ Проблемы суверенитета в Российской Федерации / Б. С. Крылов, И. П. Ильинский, Н. А. Михалева [и др.]. М. : Республика, 1994. С. 105.

² Михалева Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М. : Юркомпани, 2010. С. 39.

³ См., например: Чиркин В. Е. Современный федерализм: сравнительный анализ. М., 1995. С. 33.

⁴ См.: Умнова И. А. Современные основы российского федерализма. М., 1998. С. 91.

центральной властью⁵. «Устройство разумного государственного строя, — писал о. П. И. Флоренский, — зависит прежде всего от ясного понимания основных положений, к которым и должна приспособляться машина управления. Мудрость государственного управления — не в истреблении тех или других данностей и даже не в подавлении их, а в умелом направлении, чтобы своеобразие и противоречия давали в целом государственной жизни нужный эффект»⁶.

Однако различия, прежде всего в социально-экономическом развитии субъектов РФ, столь критичны, что влекут негативные процессы в социальной, демографической, культурной и других сферах жизни. Эти различия проявляются в неравномерном размещении производительных сил, расселении населения на территории страны. Согласно официальным данным объемы валового регионального продукта (ВРП) на душу населения по регионам страны отличаются более чем в 45 раз. Различия в размере заработной платы работников одной профессии и квалификации составляет до 4 и более раз⁷. Часть регионов признаются устойчиво депрессивными. Существенны различия в части транспортной обеспеченности между европейской частью России, с одной стороны, и районами Сибири и Дальнего Востока, с другой стороны. Например, 6 субъектов РФ не имеют железнодорожного сообщения с другими регионами страны.

В целях сокращения различий в уровне социально-экономического развития субъектов РФ,

уменьшения разрыва по основным показателям социально-экономического развития между наиболее развитыми и отстающими регионами Правительством РФ принималась Федеральная целевая программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002—2010 годы и до 2015 года)»⁸, однако поставленных целей Программа не достигла. Несмотря на проводимые органами государственной власти мероприятия, направленные на снижение дифференциации субъектов РФ, неравенство доходов между наиболее и наименее финансово обеспеченными субъектами только росло⁹.

Значительны национально-языковые различия. На территории России проживают представители 193 национальностей, используются 277 языков и диалектов; в государственной системе образования используются 89 языков, из них 30 — в качестве языка обучения, 59 — в качестве предмета изучения¹⁰. Значимо различается и демографическая ситуация в регионах, требующая в ряде субъектов РФ, где за последние годы более чем на 15 % сократилась численность населения, незамедлительного реагирования¹¹.

В отношении многих особенностей российского федерализма в научной сфере не прекращаются дискуссии. Так, у многих ученых и политиков вызывает возражение количественный и видовой состав субъектов РФ: 85 — общее число и 5 — видов. Многие ученые разделяют мнение о необходимости укрупнения регионов. Однако начавшийся процесс объединения

⁵ Крылов Б. С. Федерализм и его будущее // Журнал российского права. 1999. № 1. С. 110.

⁶ Флоренский П. А. Предполагаемое государственное устройство в будущем // Флоренский П. А. Собр. соч. : в 4 т. М., 1995. Т. 2. С. 647—648.

⁷ Так, в Ямало-Ненецком и Ненецком автономных округах размер средней заработной платы составляет соответственно 77 272 и 71 230 рублей, а в Республике Дагестан и Алтайском крае — 19 239 и 20 090 (см.: Регионы России: социально-экономические показатели. 2016 : стат. сб. М. : Росстат, 2016. С. 18—19).

⁸ Постановление Правительства РФ от 11 октября 2001 г. № 717 // СЗ РФ. 2001. № 43. Ст. 4100.

⁹ Цит. по: Кириенко Г. С. О некоторых проблемах экономического развития субъектов Российской Федерации // Российская юстиция. 2012. № 2. С. 12.

¹⁰ Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7477.

¹¹ Указ Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2007. № 42. Ст. 5009.

субъектов РФ сегодня прекратился. Отношение к объединительному процессу в среде ученых неоднозначно. Сторонники развития процесса укрупнения субъектов РФ видят в нем условие оптимизации системы государственного управления в нашей стране¹², условия для проведения более эффективной социально-экономической политики государства¹³, сбалансированности доходов и расходов в рамках укрупненных субъектов РФ с целью повышения уровня жизни населения регионов и укрепления их экономической базы¹⁴, укрепления единого правового пространства¹⁵. Т. А. Золотухина пишет, что «практическая реализация идеи укрупнения субъектов Российской Федерации — одно из важнейших условий формирования в России эффективно функционирующего федеративного государства, в котором будет обеспечено подлинное равноправие российских регионов»¹⁶. Противники укрупнения регионов считают, что оно ведет к ухудшению управленческой взаимосвязи с населением, экономического положения региона-донора, к росту национализма среди нерусского населения и к другим негативным явлениям¹⁷. Ряд ученых предлагают укрупнение существующих административно-территориальных единиц и субъектов РФ, в частности, создание 20 агломераций на основе крупных административных центров субъек-

тов РФ, представляющих собой сложную многокомпонентную динамическую систему с интенсивными производственными, транспортными и культурными связями¹⁸. Представляется, что объединительный процесс продолжится для равномерного и сбалансированного социально-экономического развития укрупненных территорий (макрорегионов).

Неоднозначен и вопрос определения статуса сложносоставных субъектов РФ: автономные округа в соответствии с ч. 4 ст. 66 Конституции РФ могут входить в состав других субъектов — краев и областей и при этом остаются равноправными с ними субъектами Федерации. Показательно, что объединение субъектов РФ затронуло именно сложносоставные субъекты и привело к общему сокращению их числа, а также количества автономных округов¹⁹. В настоящее время только два субъекта РФ имеют в своем составе другие субъекты РФ — автономные округа: Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа входят в состав Тюменской области, Ненецкий автономный округ входит в состав Архангельской области. При этом округа остаются равноправными субъектами РФ. Например, согласно ст. 4 Устава Архангельской области в состав Архангельской области входит Ненецкий автономный округ — государственно-территориальное образование, являющееся

¹² Гончаров В. В. О некоторых вопросах укрупнения субъектов Российской Федерации как условия оптимизации системы государственного управления: современные проблемы и перспективы развития // Юридический мир. 2010. № 2. С. 12.

¹³ См.: Галкин А. Н. Укрупнение регионов как условие и средство оптимизации управления, более эффективной социально-экономической политики Российской Федерации // Вестник Южно-Уральского государственного университета. 2008. № 8. С. 95—96.

¹⁴ Гончаров В. В. Указ. соч.

¹⁵ См.: Карпетян М. Г. Механизм реализации правовой политики в сфере укрупнения субъектов Российской Федерации // Юридическая мысль. 2009. № 2. С. 33

¹⁶ Золотухина Т. А. Правовая политика в области укрупнения российских регионов // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 5. С. 34—36.

¹⁷ См. об этом: Колomeйцева Т. А. Проблемы укрупнения субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 6. С. 42—46.

¹⁸ См.: Добрынин Н. М., Глигич-Золотарева М. В. Управление развитием Федерации: прикладной системный анализ в сфере государственно-территориального устройства. Ч. 2. Проблемы федеративной системы: постановка и пути решения // Право и политика. 2011. № 1. С. 16.

¹⁹ См.: Брежнев О. В. Организация конституционного правосудия в сложносоставных субъектах Российской Федерации: проблемы и перспективы // Российская юстиция. 2016. № 3. С. 44.

субъектом РФ и одновременно частью области (ст. 4). Такая юридическая конструкция представляется фикцией, причем не только юридической. Договорами, заключаемыми между областью и округом, фактически признается юрисдикция областных органов государственной власти по отдельным вопросам, относящимся к компетенции округа, что порождает много вопросов с определением компетенции органов государственной власти субъектов РФ в пределах их территорий²⁰.

В каждом федеративном государстве имеются особенности и в модели разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами, которая составляет основу федеративных отношений. Рациональное распределение властных полномочий между центром и регионами является самой сложной проблемой федерализма, поскольку от того, насколько правильно он решен, зависят политическая и социально-экономическая обстановка в стране, а также ее международное положение. Модель разграничения предметов ведения и полномочий в конкретной стране, безусловно, зависит от многих объективных факторов, а также от менталитета народа, традиций в государстве. В научной литературе как прошлых, так и нынешних лет не прекращается дискуссия по вопросу трехчленной модели разграничения компетенции Федерации и ее субъектов. Некоторые ученые отрицают компетенцию в сфере совместного ведения. Другие отвергают исключительную компетенцию как у Федерации, так и у ее субъектов. Третьи вообще говорят о невозможности разграничения компетенции. Однако большинство ученых поддерживают модель трехчленного разграничения, закрепленного в ст. 71—73 Конституции РФ.

Наиболее проблемными признают предметы совместного ведения из-за неопределенности, неясности разграничения по ним конкретных полномочий федеральных и региональных ор-

ганов государственной власти. Как известно, в 2003 г. в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» был установлен перечень полномочий региональных органов государственной власти по предметам совместного ведения, осуществляемых данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ. Этот перечень полномочий практически ежегодно изменяется — ныне насчитывает порядка 80 наименований и постоянно подвергается критике со стороны ученых и практиков. За пределами этого перечня допускается осуществление органами субъектов РФ иных полномочий, не отнесенных к федеральным полномочиям. Очевидно, что такая детализация в федеральном законе полномочий органов субъектов РФ свидетельствует о тенденции централизации федеративных отношений, ограничении деятельности субъектов РФ по предметам совместного ведения. А. Н. Кокотов по этому поводу сказал, что в таких условиях сфера совместного ведения за рамками указанного перечня, по сути, превратилась в придаток исключительных федеральных полномочий (ст. 71), а субъекты в рамках такой политики потеряли право комплексного правового регулирования²¹.

Во многих федеральных законах по вопросам совместного ведения можно отметить излишнюю детализацию, не оставляющую субъектам РФ возможности для собственной регламентации. При этом Конституция РФ и федеральные законы не определяют пределы федеральных законодательных полномочий по предметам совместного ведения, предоставляя тем самым федеральному законодателю безграничную свободу усмотрения. Учитывая, что преобладающее количество законов субъектов РФ принимается по предметам совместного ведения, прежде всего в социально-экономической сфе-

²⁰ Княгинин К. Н. Развитие конституционного статуса автономных (национальных) округов в составе края или области: цепь решений «как лучше» // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 21. С. 20.

²¹ См.: Кокотов А. Н. Разграничение и согласование полномочий РФ и субъектов РФ // Российское право: образование, практика и наука. 2005. № 1. С. 20.

ре, можно сделать вывод об ограничении их правосубъектности в этих сферах. Не случайно законы субъектов РФ стали фрагментарными и называются «Об особенностях правового регулирования...», «Об отдельных полномочиях...», «Об отдельных вопросах правового регулирования...», «О регулировании отдельных отношений...», «Об отдельных вопросах организации...», «О некоторых вопросах...» и т.п. И все потому, что значительная часть регулируемых ими полномочий не относится к категории «осуществляемых самостоятельно», поскольку основы нормативного регулирования содержатся именно в федеральных актах. И это на самом деле далеко не основы, а детальное регулирование, которое не позволяет субъектам РФ оперативно выявлять нуждающиеся в регулировании общественные отношения и эффективно восполнять законодательные пробелы, вносить коррективы в нормативные правовые акты, максимально учитывая местные особенности, интересы своего населения.

Более того, и по предметам собственного ведения субъектов РФ, перечень которых они определяют в своих конституциях (уставах), субъектам фактически не остается возможности для самостоятельного законодательного регулирования и управления. Хотя ч. 6 ст. 76 Конституции РФ и закрепляет приоритет законов субъектов по этим предметам, не известно ни одного решения Конституционного Суда РФ в защиту предметов собственного ведения субъектов РФ, признающего норму федерального закона неконституционной как вторгшейся в предмет ведения субъекта РФ.

Данная ситуация наглядно свидетельствует о развитии современных федеративных отношений в сторону чрезмерного усиления централизации власти, направленной на насаждение единства в федеративных отношениях. И если в конце 1990-х — начале 2000-х гг. такая централизация была оправдана из-за существовавшей тенденции сепаратизма и неподконтрольности субъектов РФ, то в настоящее время она является избыточной и даже вредной с позиций ориентации регионов на собственное социально-экономическое развитие, на выработку стимулирования регионов к самостоятельному развитию, к созданию у них точек экономического роста. Об этом говорили руководители Татарстана, Калужской области, Красноярского края, Владимирской и Калининградской областей на Гайдаровском форуме 2017 г., чьи выступления СМИ назвали «губернаторским демаршем»²².

В настоящее время в Совете Федерации, Государственной Думе²³, в научной среде²⁴ обсуждаются *новые направления развития федерализма*, причем как в рамках действующей Конституции РФ, так и при ее пересмотре. Очевидно, не следует радикально изменять существующую конституционную модель, проводить «ревизию» и перестраивать основы федеративного обустройства, потому что это вызовет расширение основ государственного строительства Российской Федерации.

В последние годы мы неоднократно слышим призывы ликвидации национальных автономий (округов и республик), с чем невозможно согласиться. Задачей Российского государства

²² Казань не поделила с Москвой бюджетный «пирог» // URL: <https://easaily.com/ru/news/2017/01/17/kazan-ne-podelila-s-moskvoy-byudzhethnyy-pirog-mnenie> ; Гайдаровский форум: «бунт губернаторов», неяркий Медведев и намек на отмену санкций // URL: <https://ok-inform.ru/politics/domestic/82565-gajdarovskij-forum-bunt-gubernatorov-neyarkij-medvedev-i-namek-na-otmenu-sanktsij.html>.

²³ См., например: «Альтернативы российскому федерализму не существует» // URL: <https://regnum.ru/news/society/2147346.html>.

²⁴ В частности, ученые обращают внимание на то, что разработка новой концепции развития федеративных отношений должна включать решение вопроса о статусе субъектов РФ, о допустимых различиях между ними в условиях единства правового статуса граждан РФ, о децентрализации в ходе разграничения компетенций и финансовых средств между центром и регионами (см.: Современные проблемы организации публичной власти : монография / рук. авт. кол. и отв. ред. С. А. Авакьян. М. : Юстицинформ, 2014. С. 103).

являются сохранение этничности всех народов, населяющих Россию, недопущение «плавильного котла», в котором исчезнут самобытные национальные культуры, сохранение политико-правовой самобытности России. Это соответствует и историческим традициям России, и ментальности русского народа, и прагматическим интересам современной Российской Федерации.

Иногда предлагается создать некую Русскую Республику. Хотя сегодня слово «русский» фактически стало прилагательным. Не случайно иностранцы о выходцах из России говорят «русский еврей», «русский татарин». Русские собрали в своей стране огромное количество разных культур и разделили с ними свой суверенитет. Теперь каждая из этих культур стала русской, продолжая оставаться еврейской, татарской, или якутской. Российская нация воспринимается как мультикультурная русская нация, как «политическое согражданство».

Одной из основных проблем Российского федеративного государства является неравномерное социально-экономическое развитие субъектов РФ. На протяжении многих лет расходные обязательства большинства субъектов РФ, связанные с реализацией собственных полномочий, не соответствуют объему имеющегося у них финансового обеспечения. Федеральными законами на региональные органы власти возложено более 630 полномочий, а свыше 500 полномочий установлены различными федеральными законами без определения их четкого статуса и механизма финансирования. На реализацию этих 500 с лишним полномочий не предоставляются субвенции из федерального бюджета. Они финансируются по факту за счет средств субъектов РФ²⁵. Однако далеко не все субъекты РФ в состоянии реализовывать эти полномочия в связи с отсутствием средств.

В 2016 г. в 76 субъектах РФ бюджеты исполнены с дефицитом, и регионы не имеют возможности финансировать программы развития²⁶. Поэтому одной из приоритетных задач оптимизации российского федерализма, выравнивания реального положения субъектов Федерации является установление разумного соотношения полномочий и финансов. При этом федеральной власти необходимо стимулировать принятие регионами самостоятельных решений, способствующих их экономическому и социальному развитию, а также смягчить жесткую модель централизации налоговых доходов и обеспечить финансовое выравнивание уровней бюджетной обеспеченности субъектов РФ.

Совершенствование федеративной государственности должно основываться на оптимальном сочетании стабильности и развития, которое вносит упорядоченность в федеративные отношения. Государственность современной России — явление чрезвычайно динамичное²⁷; в нем постоянно присутствуют элементы неупорядоченности, нарушения сложившихся связей и способов их регуляции, ведь любое развитие связано с тем или иным нарушением стабильности. Но уровень неупорядоченности федеративных процессов не должен понижаться до такой степени, когда возникает очевидная и реальная угроза единству государства. В данной ситуации на федеральные органы власти ложится задача обеспечения гомеостаза — динамического внутрисистемного равновесия, позволяющего сохранить качественную определенность государственно-правовой системы вопреки разрушающим воздействиям и приспособить ее к современным реалиям с целью дальнейшего совершенствования.

В федеративных отношениях всегда присутствует не только гармоничное взаимодействие федерации и ее субъектов, но и дисгармоничное, противоречивое. Однако не все против-

²⁵ URL: <http://aartyk.ru/obshestvo/item/7968-dmitriy-azarov-iz-630-polnomochiy-tolko-107-polnomochiy-vozloženo-s-soblyudeniem-poryadka>.

²⁶ URL: <http://bujet.ru/article/290749.php>.

²⁷ Как тут не вспомнить известные слова Н. В. Гоголя: «В десять лет внутри России столько совершается событий, сколько в другом государстве не совершится в полвека» (*Гоголь Н. В. Нужно проездиться по России (из письма к гр. А. П. Т...му) // Русская идея / сост. и авт. вступ. ст. М. А. Маслин. М., 1992. С. 106*).

речивые федеративные отношения могут быть охарактеризованы как деструктивные. Понимая противоречие, конфликт как движущую силу развития федеративной государственно-правовой системы, как принципиально позитивный феномен, следует оговориться, что это в полной мере может относиться лишь к управляемым противоречиям, т.е. таким, которые можно и должно направить в соответствующее русло. Анализируя диалектику противоречий в праве и отличая последние от юридических коллизий, В. С. Жеребин пишет, что она ведет к тому, что правовая система непрерывно обновляется и тем самым наполняется свойствами, ориентированными на будущее²⁸. Кроме того, необходимо иметь в виду, что разрешение противоречия есть утверждение вместо него нового противоречия, с новыми опосредствованиями²⁹.

На наш взгляд, в федеративном государстве неизбежны противоречия между тенденциями симметрии и асимметрии, централизации и децентрализации, унитарным и федеральным началами. Кроме того, российская государственность испытывает на себе, с одной стороны, тенденцию к интеграции в европейское и мировое сообщество, к формированию общего политико-правового и культурного пространства, а с другой — стремление к курсу на самодостаточность и самообеспечение через регионализацию и децентрализацию при сохраняющейся тенденции к единству и целостности исторически сложившегося государства.

Федеративная система не может иметь лишь одну из этих тенденций. Как показывает практика, данные тенденции могут накладываться одна на другую, пересекаться, этот процесс сопровождается разного рода противоречиями и конфликтами. Центроостремительный и центробежный процессы составляют сущность фе-

дерализма, они создают синтез, который определяет тот или иной характер федерализма. Центробежные тенденции возникают в результате постоянно существующих противоречий между центром и субъектами Федерации как составными элементами государственно-правовой системы. Центр всегда стремится ограничить автономность субъектов Федерации, а последние всегда пытаются увеличить свою самостоятельность. Центробежные и центроостремительные тенденции федерализма содержат в себе потенциал для управления, урегулирования и разрешения неизбежных противоречий. Благодаря сочетанию этих элементов федерализм содействует поддержанию и развитию здоровой конкуренции между центром и субъектами Федерации, способствует уменьшению отчужденности, возникающей между ними, облегчая тем самым разрешение противоречий, приобретающих организованный и «прозрачный» характер³⁰.

В противоречивости и конфликтности федеративной системы некоторые ученые видят «своеобразный российский путь к выздоровлению, позволяющий “держать на плаву” сложнопостроенный и неравномерный каркас государственного устройства. Пока идет противостояние центра и составных частей России, у каждой из сторон сохраняется надежда на то, что путь к совершенству остается открытым... Противостояние... нацелено на поиск гармонии сосуществования, но не на разделение и размежевание»³¹. При этом, несомненно, принципиальное значение имеет совпадение конечной цели — сохранение единой государственности. Следует признать ошибочной позицию некоторых авторов, что стабильности федерации будет способствовать заложенная в федеральной Конституции и соответствующую

²⁸ См.: Жеребин В. С. Диалектика социальных противоречий при социализме и право. М., 1986. С. 63—64.

²⁹ См. об этом: Кумпф Ф., Оруджев З. Диалектическая логика: основные принципы и проблемы. М., 1979. С. 114.

³⁰ См. подробнее об этом: Гоптарева И.Б. Федерализм как политико-правовой и социальный способ управления конфликтами и как средство их перманентного разрешения // *Credo*. 1998. № 6 ; 1999. № 1 (13).

³¹ См.: Умнова И. А. Современная конституционная модель российского федерализма: проблемы совершенствования и тенденции эволюции // *Государство и право*. 1999. № 11. С. 6.

щая интересам субъектов Федерации перспектива их развития в качестве самостоятельных государств³².

Унитарное и федеральное начала присущи любому федеративному государству и определяют его облик в зависимости от преобладания одного из них. Как утверждает немецкий ученый О. Киминних, «если исчезает унитарное начало, то союзное государство подвергается опасности дезинтеграции; если нежизнеспособным оказывается федерализм, союзное государство превращается в абсолютно единое»³³. Большинство российских государствоведов придерживаются аналогичной точки зрения, справедливо полагая, что всякий жизнеспособный федерализм должен нести в себе унитарную идею, идею

единства и целостности государства³⁴. Унитарный компонент российского федерализма четко прослеживается во многих статьях Конституции РФ, в правовых позициях Конституционного Суда РФ. Представляется вполне обоснованным мнение А. Б. Венгерова о том, что «есть вопросы, при решении которых централизация, понимаемая как монополия центра, не только неизбежна, но и полезна делу». Но есть другие вопросы, «где объективно требуется децентрализация функций государства»³⁵.

Заложенный Конституцией РФ прогрессивный потенциал в отношении федеративной государственно-правовой системы себя не исчерпал, хотя и может вызывать критические замечания.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Брежнев О. В.* Организация конституционного правосудия в сложносоставных субъектах Российской Федерации: проблемы и перспективы // Российская юстиция. — 2016. — № 3.
2. *Галкин А. Н.* Укрупнение регионов как условие и средство оптимизации управления, более эффективной социально-экономической политики Российской Федерации // Вестник Южно-Уральского государственного университета. — 2008. — № 8.
3. *Гончаров В. В.* О некоторых вопросах укрупнения субъектов Российской Федерации как условия оптимизации системы государственного управления: современные проблемы и перспективы развития // Юридический мир. — 2010. — № 2.
4. *Гоптарева И. Б.* Федерализм как политико-правовой и социальный способ управления конфликтами и как средство их перманентного разрешения // Credo. — 1998. — № 6 ; 1999. — № 1 (13).
5. Государственное право Германии. — М., 1994. — Т. 1. — 320 с.
6. *Добрынин Н. М., Глигич-Золотарева М. В.* Управление развитием Федерации: прикладной системный анализ в сфере государственно-территориального устройства. — Ч. 2. Проблемы федеративной системы: постановка и пути решения // Право и политика. — 2011. — № 1.
7. *Дударенко А. Ф.* Некоторые теоретические вопросы национально-государственного строительства в Российской Федерации // Личность и власть (конституционные вопросы) : межвузовский сборник научных работ. — Ростов н/Д, 1995.
8. *Жеребин В. С.* Диалектика социальных противоречий при социализме и право. — М., 1986. — 144 с.
9. *Золотухина Т. А.* Правовая политика в области укрупнения российских регионов // Конституционное и муниципальное право. — 2013. — № 5.

³² *Дударенко А. Ф.* Некоторые теоретические вопросы национально-государственного строительства в Российской Федерации // Личность и власть (конституционные вопросы) : межвузовский сборник научных работ. Ростов н/Д, 1995. С. 155—162.

³³ См.: Государственное право Германии. М., 1994. Т. 1. С. 80.

³⁴ См. подробнее об этом: *Эбзеев Б. С., Карапетян Л. М.* Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционного статуса субъектов // Государство и право. 1995. № 3. С. 4.

³⁵ Теория государства / под ред. А. Б. Венгерова. М., 1995. С. 157.

10. *Карпетян М. Г.* Механизм реализации правовой политики в сфере укрупнения субъектов Российской Федерации // Юридическая мысль. — 2009. — № 2.
11. *Кириенко Г. С.* О некоторых проблемах экономического развития субъектов Российской Федерации // Российская юстиция. — 2012. — № 2.
12. *Княгинин К. Н.* Развитие конституционного статуса автономных (национальных) округов в составе края или области: цепь решений «как лучше» // Конституционное и муниципальное право. — 2009. — № 21.
13. *Кокотов А. Н.* Разграничение и согласование полномочий РФ и субъектов РФ // Российское право: образование, практика и наука. — 2005. — № 1.
14. *Коломейцева Т. А.* Проблемы укрупнения субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2010. — № 6.
15. *Крылов Б. С.* Федерализм и его будущее // Журнал российского права. — 1999. — № 1.
16. *Кумпф Ф., Оруджев З.* Диалектическая логика: основные принципы и проблемы. — М., 1979. — 286 с.
17. *Михалева Н. А.* Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). — М. : Юркомпани, 2010. — 366 с.
18. Проблемы суверенитета в Российской Федерации / Б. С. Крылов, И. П. Ильинский, Н. А. Михалева [и др.] — М. : Республика, 1994. — 175 с.
19. Русская идея / сост. и авт. вступ. ст. М. А. Маслин. — М., 1992. — 496 с.
20. Современные проблемы организации публичной власти : монография / рук. авт. кол. и отв. ред. С. А. Авакьян. — М. : Юстицинформ, 2014. — 596 с.
21. Теория государства / под ред. А. Б. Венгерова. — М., 1995. — 528 с.
22. *Умнова И. А.* Современная конституционная модель российского федерализма: проблемы совершенствования и тенденции эволюции // Государство и право. — 1999. — № 11.
23. *Умнова И. А.* Современные основы российского федерализма. — М., 1998. — 398 с.
24. *Флоренский П. А.* Предполагаемое государственное устройство в будущем // Флоренский П. А. Собр. соч. : в 4 т. — М., 1995. — Т. 2. — 650 с.
25. *Чиркин В. Е.* Современный федерализм: сравнительный анализ. — М., 1995. — 72 с.
26. *Эбзеев Б. С., Карпетян Л. М.* Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционно-го статуса субъектов // Государство и право. — 1995. — № 3.

Материал поступил в редакцию 26 апреля 2017 г.

THE UNITY AND DIVERSITY OF RUSSIAN FEDERALISM

NARUTTO Svetlana Vasilevna — Doctor of Law, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Honored Worker of Higher Education of the Russian Federation
svetanarutto@yandex.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Review. *The article examines characteristics of the Russian federal state-legal system. The author believes that implementation of equality of constituent entities of the Federation in Art. 5 of the Constitution of the Russian Federation does not mean their equal status.*

The paper examines peculiarities of the status of constituent entities of diverse types that are determined by multinationality of the population, geographical, geopolitical, economic and other factors. The paper concludes that the unity in a federal state can only be the unity of diversity. A non-natural desire to eliminate diversity inevitably distorts the meaningful side of federalism and impoverishes it. However, significant differences,

particularly in social and economic development of constituent entities of the Federation, are so critical that they incur negative processes in the social, demographic, cultural and other spheres of life.

The paper analyzes the problem of distinguishing jurisdictions and powers in a federal State. The author argues that correct distribution of powers between the center and the regions determines political and socio-economic situation in the country, as well as the country's position on the international arena. Modern federate relations are developing towards excessively greater centralization of power aimed at imposing the unity in federal relationships. This tendency is excessive and harmful from the point of view of regions' orientation to their own social and economic development, stimulating regions to develop independently, creating regional economic growth points.

Keywords: *Federalism, diversity, peculiarities, contradictions, constituent entities of the Russian Federation, equality, jurisdiction, centralization, federal state-legal system.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Brezhnev O. V.* Organizacija konstitucionnogo pravosudija v slozhnosostavnyh sub#ektah Rossijskoj Federacii: problemy i perspektivy // Rossijskaja justicija. — 2016. — № 3.
2. *Galkin A. N.* Ukрупnenie regionov kak uslovie i sredstvo optimizacii upravlenija, bolee jeffektivnoj social'no-jekonomicheskoj politiki Rossijskoj Federacii // Vestnik Juzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. — 2008. — № 8.
3. *Goncharov V. V.* O nekotoryh voprosah ukрупnenija sub#ektov Rossijskoj Federacii kak uslovija optimizacii sistemy gosudarstvennogo upravlenija: sovremennye problemy i perspektivy razvitija // Juridicheskij mir. — 2010. — № 2.
4. *Goptareva I. B.* Federalizm kak politiko-pravovoj i social'nyj sposob upravlenija konfliktami i kak sredstvo ih permanentnogo razreshenija // Credo. — 1998. — № 6 ; 1999. — № 1 (13).
5. Gosudarstvennoe pravo Germanii. — M., 1994. — T. 1. — 320 s.
6. *Dobrynin N. M., Gligich-Zolotareva M. V.* Upravlenie razvitiem Federacii: prikladnoj sistemnyj analiz v sfere gosudarstvenno-territorial'nogo ustrojstva. — Ch. 2. Problemy federativnoj sistemy: postanovka i puti reshenija // Pravo i politika. — 2011. — № 1.
7. *Dudarenko A. F.* Nekotorye teoreticheskie voprosy nacional'no-gosudarstvennogo stroitel'stva v Rossijskoj Federacii // Lichnost' i vlast' (konstitucionnye voprosy) : mezhvuzovskij sbornik nauchnyh rabot. — Rostov n/D, 1995.
8. *Zherebin V. S.* Dialektika social'nyh protivorechij pri socializme i pravo. — M., 1986. — 144 s.
9. *Zolotuhina T. A.* Pravovaja politika v oblasti ukрупnenija rossijskich regionov // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. — 2013. — № 5.
10. *Karapetjan M. G.* Mehanizm realizacii pravovoj politiki v sfere ukрупnenija sub#ektov Rossijskoj Federacii // Juridicheskaja mysl'. — 2009. — № 2.
11. *Kirienko G. S.* O nekotoryh problemah jekonomicheskogo razvitija sub#ektov Rossijskoj Federacii // Rossijskaja justicija. — 2012. — № 2.
12. *Knjaginina K. N.* Razvitie konstitucionnogo statusa avtonomnyh (nacional'nyh) okrugov v sostave kraja ili oblasti: cep' reshenij «kak luchshe» // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. — 2009. — № 21.
13. *Kokotov A. N.* Razgranichenie i soglasovanie polnomochij RF i sub#ektov RF // Rossijskoe pravo: obrazovanie, praktika i nauka. — 2005. — № 1.
14. *Kolomejceva T. A.* Problemy ukрупnenija sub#ektov Rossijskoj Federacii // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. — 2010. — № 6.
15. *Krylov B. S.* Federalizm i ego budushhee // Zhurnal rossijskogo prava. — 1999. — № 1.
16. *Kumpf F., Orudzhev Z.* Dialekticheskaja logika: osnovnye principy i problemy. — M., 1979. — 286 s.

17. *Mihaleva N. A.* Konstitucii i ustavy sub#ektov Rossijskoj Federacii (sravnitel'no-pravovoe issledovanie). — M. : Jurkompani, 2010. — 366 s.
18. Problemy suvereniteta v Rossijskoj Federacii / B. S. Krylov, I. P. Il'inskij, N. A. Mihaleva [i dr.] — M. : Respublika, 1994. — 175 s.
19. Russkaja ideja / sost. i avt. vstup. st. M. A. Maslin. — M., 1992. — 496 s.
20. Sovremennye problemy organizacii publichnoj vlasti : monografija / ruk. avt. kol. i otv. red. S. A. Avak'jan. — M. : Justicinform, 2014. — 596 s.
21. Teorija gosudarstva / pod red. A. B. Vengerova. — M., 1995. — 528 s.
22. *Umnova I. A.* Sovremennaja konstitucionnaja model' rossijskogo federalizma: problemy sovershenstvovanija i tendencii jevoljucii // Gosudarstvo i pravo. — 1999. — № 11.
23. *Umnova I. A.* Sovremennye osnovy rossijskogo federalizma. — M., 1998. — 398 s.
24. *Florenskij P. A.* Predpolagaemoe gosudarstvennoe ustrojstvo v budushhem // *Florenskij P. A.* Sobr. soch. : v 4 t. — M., 1995. — T. 2. — 650 s.
25. *Chirkin V. E.* Sovremennyy federalizm: sravnitel'nyj analiz. — M., 1995. — 72 s.
26. *Jebzeev B. S., Karapetjan L. M.* Rossijskij federalizm: ravnopravie i asimmetrija konstitucionnogo statusa sub#ektov // Gosudarstvo i pravo. — 1995. — № 3.