

**Камилова Джума Валиевна**

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ  
РЕГУЛИРОВАНИЯ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ В  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

**Автореферат**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Махачкала – 2012

Работа выполнена на кафедре конституционного и муниципального права  
ФГБОУ ВПО «Дагестанский государственный университет».

**Научный руководитель:** доктор юридических наук, профессор,  
Почетный работник высшего  
профессионального образования Российской  
Федерации, Заслуженный деятель науки  
Республики Дагестан, Заслуженный юрист  
Республики Дагестан  
**Магомедов Шихтимер Баширович**

**Официальные оппоненты:** **Тхабисимова Людмила Аслановна,**  
доктор юридических наук, профессор,  
Северо-Кавказский институт – филиал  
ФГБОУ ВПО «Российская академия  
народного хозяйства и государственной  
службы при Президенте Российской  
Федерации» в г. Пятигорске, заведующая  
кафедрой государственного и  
муниципального управления

**Хизриев Руслан Магомедович,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
ФГБОУ ВПО «Дагестанский  
государственный университет»

**Ведущая организация:** ФГБОУ ВПО «Кабардино-Балкарский  
государственный университет имени  
Х.М. Бербекова»

Защита состоится «22» мая 2012 года в 14-00 часов на заседании  
диссертационного совета Д.212.053.07 при ФГБОУ ВПО «Дагестанский  
государственный университет» по адресу: 367025, г. Махачкала,  
ул. Коркмасова, д. 8, конференц-зал юридического факультета, ауд. 85.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ  
ВПО «Дагестанский государственный университет». Электронная версия  
автореферата размещена на официальном сайте Дагестанского  
государственного университета <http://www.dgu.ru>

Автореферат разослан «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2012 года

**Ученый секретарь**  
диссертационного совета,  
кандидат юридических наук, доцент



**Азизова В.Т.**

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность исследования.** В современных условиях модернизации и укрепления российской государственности, в том числе в системе конституционно-правового регулирования федеративных отношений в Российской Федерации, актуализируются вопросы совершенствования федеративных отношений.

С принятием Конституции Российской Федерации российский федерализм находится в постоянном динамичном развитии: с одной стороны – начавшийся в 2005 году процесс укрупнения субъектов, с другой – изменение порядка замещения должности высшего должностного лица субъекта. В связи с этим в современных условиях реформирования федеративной системы в Российской Федерации приоритетной задачей становится исследование конституционных принципов российского федерализма, поиск наиболее оптимальных путей и перспектив развития федеративных отношений в Российской Федерации. Все это требует проведения обстоятельного научного анализа конституционных основ Российского государства и выработки основных рекомендаций для совершенствования федеративных отношений в Российской Федерации.

По состоянию на 2012 год в Российской Федерации существует три категории субъектов: республики (государства), государственно-территориальные образования (края, области, города федерального значения) и национально-государственные образования (автономная область и автономные округа). В этой классификации республики занимают особое место. Официальный статус республики, согласно ч. 2 ст. 5 Конституции Российской Федерации, – государство, тогда как в отношении других видов субъектов Федерации Конституция Российской Федерации аналогичного положения не устанавливает.

Как известно, обеспечение государственного суверенитета, верховенства Конституции Российской Федерации и федерального законодательства является важнейшей задачей органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Многонациональный состав населения Российской Федерации требует обязательного учета этого обстоятельства при определении наиболее оптимальных путей развития Российского государства.

Изучение конституционно-правовых основ российского федерализма, проблем обеспечения реализации конституционных принципов российского федерализма, а равно и конституционно-правового статуса субъектов в составе Российской Федерации объясняется объективными потребностями как теории, так и практики. Следовательно, актуальным является изучение правового положения, сущности и предназначения республик и других субъектов в составе Российской Федерации.

Ранее предложения отечественных исследователей по совершенствованию федерализма в основном строились на основе анализа

конституционных принципов российского федерализма, исходя из зарубежного опыта построения федеративных отношений, поскольку опыт развития федеративных отношений в советский период строился принципиально на других началах, которые не позволяли провести аналогию с моделью российского федерализма, закреплённой действующей федеральной Конституцией.

Сегодня существует сложившаяся практика реализации конституционных принципов российского федерализма. Специфика настоящего исследования заключается в том, что в работе на основе анализа сложившейся практики реализации конституционных принципов организации Российского государства в федеральном законодательстве выявлены проблемы российского федерализма не на этапе их становления, а уже как сложившийся конституционно-правовой институт.

Все отмеченные многообразные факторы в их противоречии и динамике, несовершенство правового регулирования, недостаточность научной разработки вышеуказанных проблем оказали решающее влияние на выбор темы диссертационного исследования.

**Степень разработанности проблемы.** Проблемам становления и развития российского федерализма, исследованию конституционно-правовых признаков ее субъектов посвящено большое количество работ как ученых-юристов, так и специалистов других областей науки.

Важную методологическую роль в изучении проблемы становления и развития федерализма сыграли научные труды основоположников теории федерализма, таких, как А. де Токвилль, Ш. де Монтескье, Г. Еллинек и другие исследователи, развитые впоследствии современными учеными, которых уже принято считать классиками федералистской мысли, в частности, Д. Елазаром, В. Райкером и У. Остромом. Кроме того следует отметить важную роль в исследовании настоящей проблемы таких государствоведов, как А.Д. Градовский, И.А. Ильин, Н.М. Коркунов, С.А. Котляровский, Б.Н. Чичерин, А.С. Яценко и другие.

Вопросы правовых воззрений на формы национально-государственного устройства, особенности становления и развития республик в составе Российской Федерации и связанные с этим проблемы федеративных отношений, а также проблемы организации и деятельности органов государственной власти нашли отражение в научных работах Р.Г. Абдулатипова, С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, Р.У. Айбазова, С.С. Алексеева, Г.В. Атаманчука, М.В. Баглая, И.Л. Барцица, А.В. Безрукова, Л.Ф. Болтенковой, Н.С. Бондаря, С.Д. Валентея, Н.В. Витрука, В.Г. Вишнякова, М.В. Глигич-Золотаревой, М.В. Гончарова, В.В. Гошуляка, Н.М. Добрынина, И.В. Евдокимова, Д.Л. Златопольского, Л.М. Карапетяна, А.И. Коваленко, Е.И. Козловой, А.Н. Кокотова, О.Е. Кутафина, В.И. Лафитского, И.Д. Левина, А.И. Лепешкина, А.А. Ливеровского, В.Н. Лысенко, Н.А. Михалевой, Ф.Х. Мухаметшина, В.В. Невинского, В.С. Нерсисянца, Н.И. Палиенко, О.Г. Румянцева, В.И. Савина, П.Г. Семенова, Б.А. Страшун, Л.А. Тхабисимовой,

Б.Н. Топорнина, Э.В. Тадевосяна, Ю.А. Тихомирова, И.А. Умновой, Т.Я. Хабриевой, Н.Ю. Хаманевой, А.Н. Черткова, В.Е. Чиркина, О.И. Чистякова, Ю.Л. Шульженко, Б.С. Эбзеева, Ш.Ш. Ягудина и других ученых.

Место и роль Республики Дагестан в системе федеративных отношений Российской Федерации нашли отражение в трудах ученых-юристов С.М. Габиевой, Б.И. Гогурчунова, Ш.Б. Магомедова, А.М. Муртазалиева, Д.Ш. Пирбудаговой, А.М. Халилова и других.

**Цель и задачи исследования.** Основные цели работы состоят:

- в выявлении теоретико-правовых основ федерализма, конституционно-правовых аспектов федеративной природы Российского государства и механизмов совершенствования конституционно-правового регулирования федеративных отношений в Российской Федерации;

- разработка предложений по дальнейшему совершенствованию конституционно-правовых основ регулирования федеративных отношений в Российской Федерации путем исследования принципов территориальной организации Российского государства, а также определение наиболее приемлемой для Российской Федерации модели развития федеративных отношений.

Для достижения поставленной цели в работе поставлены следующие **задачи:**

- выявить сущность федерализма как конституционно-правового явления через характеристику типологии федеративных государств;

- изучить тенденции развития конституционных принципов государственного строительства России как федеративного государства, процесс их реализации в правовом пространстве Российской Федерации и выявить проблемы, возникающие при их реализации в России;

- исследовать разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и, исходя из этого, определить модель российского федерализма;

- исследовать проблемы конституционного регулирования категории «равноправие субъектов Российской Федерации»;

- исследовать принципы федеративного устройства и на этой основе выявить особенности системы принципов федеративного устройства современного Российского государства;

- выявить основные направления и перспективы развития федеративных отношений в Российской Федерации;

- раскрыть основные перспективы развития института конституционно-правовой ответственности в системе федеративных отношений в Российской Федерации.

**Объект диссертационного исследования.** Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, связанные с конституционными принципами государственного устройства Российской Федерации.

Федерации, а также механизмы совершенствования конституционно-правового регулирования федеративных отношений в Российской Федерации.

**Предмет диссертационного исследования** составляет совокупность правовых норм, закрепляющих конституционно-правовые основы федеративных отношений в Российской Федерации, а также закономерности и специфику проявления правовой природы и реализация конституционно-правовых принципов российского федерализма в условиях реформирования федеративных отношений в Российской Федерации.

**Теоретической базой исследования** являются труды российских и зарубежных ученых в области конституционного права и общей теории права. Среди них надо выделить научные исследования Р.Г. Абдулатипова, С.А. Авакьяна, С.С. Алексеева, Н.С. Бондаря, А. Гамильтона, Т.Джеферсона, Н.А. Костомарова, И.А. Умновой, В.Е. Чичерина, Г.Ф. Шершеневича, Ю.Л. Шульженко, Б.С. Эбзеева и других.

**Методологическую базу исследования** составили апробированные общенаучные и специальные методы познания. В работе были использованы диалектический, логический, исторический, формально-юридический и сравнительно-правовой методы. Применение вышеуказанных методов научного познания позволило исследовать рассматриваемую научную проблематику комплексно, выработать предложения и рекомендации органам государственной власти Российской Федерации и органам государственной власти субъектов Российской Федерации по регулированию федеративных отношений в Российской Федерации, обеспечению единого правового пространства и укреплению российской государственности.

**Нормативно-правовую и эмпирическую базы исследования** составили: Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации; правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, в том числе Конституция Республики Дагестан, законы и иные нормативные правовые акты.

**Научная новизна результатов исследования**, полученных лично автором, состоит:

- в комплексном анализе конституционно-правовых основ современного российского федерализма;
- в обобщении передового зарубежного опыта федеративного устройства для совершенствования федеративных отношений в Российской Федерации;
- в исследовании способов урегулирования и практики реализации отношений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации;
- в теоретическом обосновании порядка замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации;

- в обосновании автором в рамках осуществляемой в Российской Федерации федеративной реформы необходимости принятия Федерального закона «О федеральном вмешательстве в дела субъектов Российской Федерации»;

- в обосновании на основе проведенных автором исследований статей 71, 72, 73 и 77 Конституции Российской Федерации вывода о возможности построения в Российской Федерации как централизованной, так и децентрализованной модели федерации.

#### **Основные положения диссертации, выносимые на защиту:**

1. Федерализм определяется как особая форма территориальной организации государства, в котором с соблюдением принципа равноправия составляющих его частей обеспечивается и гарантируется гармоничное сочетание интересов как всего государства, так и составляющих его субъектов. Федеративное государство – это такое государство, которое позволяет сбалансированно обеспечить сочетание интересов субъектов, образованных как по национальному, так и по территориальному принципу.

2. Предусмотренный Конституцией Российской Федерации механизм разграничения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов допускает построение в Российской Федерации как централизованной, так и децентрализованной модели федерации.

3. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством признается руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а соответственно наличие предусмотренной основными законами ряда субъектов должности Председателя Правительства или вице-губернатора, как руководителя исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, представляется нецелесообразным.

В связи с этим автор считает необходимым принять модельный закон «О высшем должностном лице (руководителе высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации», определить в нем порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, а именно – избрание его гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, определить в законе порядок выдвижения кандидатур на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (либо политическими партиями, либо в порядке самовыдвижения). В данном законе диссертант предлагает установить основания утраты доверия Президента Российской Федерации (факты коррупции, неисполнение своих обязанностей как главы региона – все эти действия должны быть установлены судом), установить в нем также возможность отзыва высшего должностного лица населением субъекта Российской Федерации.

4. Автором подробно изучен один из конституционных принципов российского федерализма – равноправие субъектов Российской Федерации во

взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, вызывающий неоднозначную трактовку среди отечественных ученых.

В Конституции Российской Федерации закреплён именно принцип равноправия субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. В условиях Российского государства, единственного в мире федеративного государства с таким количеством субъектов, невозможно говорить о равенстве субъектов, которые отличаются друг от друга как по экономическим, природно-климатическим показателям, так и по географическому расположению и по другим характеристикам.

5. В федеративном государстве осуществляется взаимодействие федеральных органов государственной власти с органами государственной власти субъектов, а в этих условиях, с точки зрения диссертанта, представляется необходимым принятие Федерального закона «О федеральном вмешательстве в дела субъекта Российской Федерации», который определит значение, место и роль института федерального вмешательства в современных условиях. Целесообразным является изъятие норм, касающихся мер федерального вмешательства из ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Бюджетного кодекса Российской Федерации. В данном законе следует подробно определить основания привлечения должностных лиц и органов государственной власти субъектов Российской Федерации к конституционно-правовой ответственности и предусмотреть соответствующие меры федерального вмешательства, необходимые для обеспечения государственной целостности Российской Федерации, верховенства Конституции и федерального законодательства, обеспечения разграничения предметов ведения и полномочий органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

6. Оптимизация субъектного состава сегодня – это одно из приоритетных направлений федеративной реформы. Обоснован вывод о нецелесообразности одного из направлений оптимизации субъектного состава – укрупнения субъектов Российской Федерации, исходя из принципа социально-экономической и политической целесообразности, подменяющей принцип конституционной законности.

7. В связи с тем, что современное конституционное право ещё не выработало единого определения понятия федерального вмешательства, автор исходит из следующего понимания федерального вмешательства: это – предусмотренные Основным законом государства или федеральным законодательством меры вмешательства центра в дела субъектов Федерации в случаях нарушения органами государственной власти субъектов федеральной Конституции или федерального законодательства, выражающегося в принятии нормативных правовых актов, противоречащих федеральной Конституции или федеральному законодательству, нарушении прав и свобод человека и



гражданина, возникновении угрозы территориальной целостности, обороны и безопасности Российского государства.

**Теоретическая значимость исследования** вытекает из его новизны и полученных научных результатов и заключается в комплексном анализе конституционно-правовых основ регулирования федеративных отношений в Российской Федерации и выявлении основных перспектив территориальной организации Российского государства на современном этапе.

Рекомендации по совершенствованию федерального законодательства имеют значение для укрепления российской государственности, а также будут способствовать обеспечению единого правового пространства в Российской Федерации, верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов на территории Российской Федерации. Предложения и выводы, сделанные в диссертации, могут служить базой для дальнейших исследований и решения проблем, связанных с развитием федеративных отношений в Российской Федерации.

**Практическая значимость исследования** заключается в том, что предложенные автором выводы могут быть полезными при разработке концепций модернизации федеративных отношений в целях укрепления единства и целостности государства, предупреждения этнополитических конфликтов и укрепления основ гражданского общества.

Материалы диссертационного исследования также могут быть использованы при преподавании конституционного права Российской Федерации, конституционного права зарубежных стран, а также специальных курсов на юридических факультетах высших учебных заведений.

**Апробация результатов диссертационного исследования.** Диссертация обсуждена и одобрена на кафедре конституционного и муниципального права ФГБОУ ВПО «Дагестанский государственный университет». Результаты исследования были представлены и обсуждались на международных научно-практических конференциях «Право и политика» (Прага, 2009); на всероссийских научно-практических конференциях «15 лет Конституции Российской Федерации: проблемы теории и практики» (27–28 ноября, 2008, г. Махачкала), «Обеспечение единого правового пространства: мониторинг регионального законодательства» (26–28 сентября, 2011, г. Махачкала), а также внедрены в практику деятельности Управления по законодательству и противодействию коррупции Министерства юстиции Республики Дагестан.

Наиболее существенные научные результаты были апробированы в ходе выполнения НИР по госконтракту № П1024 «Обеспечение единого правового пространства Российской Федерации: мониторинг регионального законодательства» Федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России».

Ключевые аспекты и выводы диссертационного исследования отражены в 18 научных публикациях общим объемом 2 печатных листа, в том числе в 3 статьях, опубликованных в научных журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки

Российской Федерации (Закон и право. 2008. № 7; Закон и право. 2008. № 9; Известия Дагестанского государственного педагогического университета. Сер.: Общественные и гуманитарные науки. 2012. № 1).

Полученные результаты научного исследования использованы в ходе преподавания учебных дисциплин «Конституционное право Российской Федерации», «Конституционное (государственное) право зарубежных стран».

**Структура диссертационного исследования.** Структура диссертации обусловлена поставленными целью, задачами, логикой изложения и выполнена в объеме, соответствующем требованиям ВАК Минобрнауки России. Работа состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения, библиографии и приложения.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Во введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, дается общая характеристика степени ее разработанности в научной литературе, определяются объект и предмет, обозначаются цели и задачи исследования, раскрываются теоретическая, методологическая и эмпирическая базы исследования, определяется научная новизна и практическая значимость работы, формулируются основные положения, выносимые на защиту, а также приводятся сведения об апробации результатов диссертационного исследования.

**Первая глава – «Теоретико-правовые основы федерализма»** состоит из двух параграфов.

**В первом параграфе – «Понятие федерализма как конституционно-правового явления»** рассматриваются понятие и процесс эволюции теории федерализма.

Диссертант считает, что понятие «федерация» и «федерализм» не всегда совпадают. Федерация – это форма государственного устройства, предполагающая образование единого государства из нескольких государственных образований, обладающих определенной юридической и политической самостоятельностью. Понятие «федерализм» шире и сложнее понятия «федерация», поскольку включает в себя не только теорию федеративного государства, но и принципы политической организации, которые позволяют объединить независимые государства под руководством центрального правительства, оставляя за каждым из них определенную долю прав.

Федерализм – это государственно-правовой феномен, понятие, сущность, содержание, цели и перспективы развития которого являются предметом научного интереса на протяжении многих столетий.

В настоящее время в юридической литературе существует множество представлений о том, что такое федерация и федерализм. Авторы различных концепций неоднозначно подходят к определению понятий в области

исследования. В параграфе рассмотрены некоторые из них. Анализируя различные концепции относительно определений федерализма, диссертант считает необходимым рассмотреть три формы государственного устройства: унитарное государство, федерацию и конфедерацию.

Исследование существующих теорий федерализма позволило диссертанту подразделить их на две основные группы:

- доктрины, рассматривающие федерализм как властную парадигму и фокусирующие внимание на федеративных принципах построения государства, т.е. на вопросах политико-правового статуса, полномочий и компетенции федерации и её составных частей;

- теории, концептуализирующие опыт построения и развития федераций «снизу», в которых федерализм выступает как тип общественных отношений, системообразующий принцип политического и социального объединения индивидов и их групп с целью обеспечения свободы и поддержания общественного порядка.

К базовым принципам федерализма автор относит:

1) запрет на сепессию, то есть на отделение субъекта от федерации, что гарантирует государству территориальную целостность;

2) запрет на одностороннее изменение статуса субъекта федерации, так как иначе это затрагивает интересы других субъектов;

3) свободное передвижение людей, товаров и т.п. по всей федерации, т.е. внутренние границы не должны превращаться в государственные;

4) верховенство федерального законодательства;

5) единство основ государственного строя.

Анализ трудов Л.Ф. Болтенковой, Р.Г. Абдулатипова, Н.А. Михалева, Ю.Л. Шульженко, Б.С. Эбзеева, затрагивающих проблемы федерализма, позволили диссертанту сделать вывод, что столь повышенное внимание, уделяемое данному институту, объясняется особенностями современного мира. В нем, с одной стороны, провозглашается приоритет прав и свобод человека и гражданина, право наций на самоопределение, принцип разделения властей, политического плюрализма, принципы мирного сосуществования и ненасильственного разрешения конфликтов и т.д. С другой стороны, не утратила своего значения и актуальности необходимость сильного государства, стабильной власти, усиления контроля за безопасностью и правопорядок, что неминуемо ведет к усилению централизации. И только федерализм может гармонично соединить и примирить эти две противоположные тенденции современного развития.

В науке конституционного права федерализм рассматривается как принцип, режим и форма государственного устройства. Как принцип федерализм представляет собой способ разрешения противоречий и объединения людей на государственном уровне. В качестве режима и формы государственного устройства он определяет разделение государственной власти по вертикали.

Таким образом, по мнению автора, федерализм можно определить как особую форму политической организации государства, где обеспечивается гармоничное сочетание интересов всего государства и составляющих его субъектов, государства, в котором соблюдается принцип равноправия составляющих его частей. Соответственно, федеративное государство – это такое государство, которое позволяет сбалансированно обеспечить сочетание интересов субъектов, образованных как по национальному, так и по территориальному принципу.

**Во втором параграфе – «Концептуальные модели федерализма»** рассмотрены и проанализированы модели федерализма и дана их типологизация. В этих целях диссертант делает экскурс в историю современных федеративных государств и выявляет следующие разновидности федерализма.

Дуалистический федерализм – зародился в США (1789–1860), его основа – строго фиксированное на конституционном уровне разделение функций и полномочий между центральной властью и властями штатов. Оба уровня должны быть независимыми друг от друга и обладать самостоятельным статусом, установленным Конституцией. Отсюда концепция дуалистического федерализма строится на двойственности суверенитета федерации: суверенитета федерального образования и суверенитета его членов. Суть модели дуалистического федерализма рассматривается в работах А.С. Яценко, И.А. Умновой и др. Дуалистический подход используется в двух формах. В федеральных конституциях одних стран он ограничивается перечнем предметов исключительного ведения федерации (Швейцария, Австралия, Бразилия); в других – устанавливаются вопросы исключительного ведения как федерации, так и её субъектов (Канада, Аргентина).

Модель федерализма, основанную на кооперации и взаимной ответственности федерального центра и регионов, принято именовать кооперативным федерализмом. Это модель, при которой не фиксируется четкое разделение власти между федерацией и её субъектами. Для решения каких-либо проблем требуется кооперация, усиление центра и власти на местах. Кооперативный федерализм имеет особое значение в современную эпоху, так как позволяет в цивилизованных формах предупреждать и снимать политические, национальные, этнические, религиозные конфликты, а также конфликты, связанные с региональной идеологией (разные взгляды на проведение реформ, на стратегию и тактику их осуществления). Таким образом, доктрина кооперативного федерализма опирается не только на конституционные нормы, но и на политические реалии.

В своей основе федерализм в разных условиях места и времени имеет многообразные проявления. Любая федерация соединяет в себе:

- 1) особенное для групп федераций;
- 2) единичное, индивидуально специфическое, свойственное конкретной федерации.
- 3) общее для всех федераций, выражающее сущность федерализма.

Некоторые авторы придерживаются мнения о том, что моделей федерализма столько, сколько в мире федеративных государств.

Немного особняком стоит типология А. Подберезкина, который разделил 24 «конституционные федерации» на семь типов, причем эти типы объединяют не только федеративные системы. К каждому из них тяготеют формально унитарные государства, использующие в своем устройстве принципы федерализма. Это такие типы, как западноевропейский, североамериканский, латиноамериканский, островной, афро-азиатский, нигерийский и российский.

В основе второй классификации федеративных государств лежит способ формирования федеративных государств:

1) это – объединение в федерацию разрозненных частей, причём происходит постепенная передача предметов ведения и полномочий от субъектов к центру;

2) это – предоставление определенной конституционно-признанной автономии государственно-административным образованиям, которые прежде являлись частями какого-то единого унитарного государства.

Примером гегемонической модели является Германия XIX в., в которой, в отличие от федерации буржуазных государств, отсутствовал принцип равенства субъектов федерации, ибо они были неодинаковы по занимаемой территории, численности населения и экономическому потенциалу.

Автор считает, что если государства строятся на гегемонии одной территории над другими, оно не может называться федеративным, так как одним из основных принципов федерации является равноправие субъектов федерации в отношениях с федеральной властью, а также между собой.

Этническая модель. Этнические федерации имеют наименьший шанс выжить, потому что составные части федерации, основанные на этническом национализме, обычно с трудом соединяются в плотную связку, необходимую для сохранения единства.

Критерием республиканской модели федерализма считается республиканская форма правления субъектов федерации, но многие авторы считают, что если следовать такой логике, то разновидностями могут стать штатный, кантонный, земельный и другие виды федерализма.

По мнению диссертанта, российский федерализм можно включить в республиканско-областно-автономно-краевую модель федерализма, он чрезвычайно эклектичен, сочетает многие элементы из советского и даже имперского наследия с новейшими заимствованиями из опыта либеральных демократий и собственными «наработками». Россия – молодая многонациональная федерация с глубокими внутренними этническими и социально-экономическими различиями, унаследовавшая асимметричность и использование в государственном устройстве принципа национально-территориальной автономии и диспропорции в соотношении политической (общегосударственной) и этнической идентичности граждан от своих исторических предшественников.

Ещё один критерий типологизации современных моделей федерализма – это однородность субъектов, их государственно-правовой природы и различий в статусе. По этому признаку диссертант выделяет три типа федеративных государств: 1) симметричный; 2) асимметричный; 3) симметричный с элементами асимметрии. По мнению автора, в настоящее время абсолютно симметричных государств с юридической точки зрения не существует. США считались классическим симметричным государством, на сегодняшний день они таковыми не являются. Сложившиеся сегодня в мировой практике варианты асимметрии можно было бы разделить на два основных вида: ограниченная и абсолютная. Ограниченная асимметрия выражается в различиях в правосубъектности однородных по природе и соответственно одинаковых по названию субъектов федерации. Такой тип федерации характерен для Индии, где существует градация между штатами по их правам и обязанностям. Абсолютная асимметрия – это наличие разных по природе территориальных образований с разными правами и обязанностями.

В юридической литературе (Э.В. Тадевосян) существует мнение, согласно которому по способу создания федеративных государств принято различать договорные и конституционные федерации. Договорные федерации возникают снизу, на основе договора. Говоря о конституционных федерациях, нужно отметить, что в чистом виде их не существует. Российскую Федерацию одни учёные считают конституционно-договорной, другие – конституционной.

Исследуя межбюджетные отношения, возникающие в федерации, автор делает вывод о том, что федерализм наиболее ярко проявляется в бюджетной сфере. В качестве фактора формирования определенной модели бюджетного федерализма выделяется степень централизации и/или децентрализации государственной власти и управления.

Анализируя различные мнения относительно моделей бюджетного федерализма, диссертант делает вывод о том, что функционирование и взаимодействие бюджетов отдельных уровней и следует называть бюджетным федерализмом.

В параграфе также рассматривается исполнительный и экономический федерализм. Автор считает, что для России в построении федерализма представляет интерес опыт Канады – федеративного государства с ярко выраженными унитарными чертами, одной из наиболее централизованных федераций современного мира. Рассматривая российскую федеративную модель, диссертант приходит к выводу, что Российская Федерация представляет собой симметричное государство с элементами асимметрии.

**Вторая глава – «Конституционно-правовые аспекты федеративной природы Российского государства»** состоит из трех параграфов.

**В первом параграфе – «Конституционные принципы организации государственного устройства Российской Федерации»** отмечается, что происходящий в настоящее время процесс реформирования системы государственного управления представляет собою попытку создания наиболее оптимальной модели федерализма.

Россия является самой большой федерацией по составу субъектов. Федеративное устройство Российской Федерации базируется на принципах, закрепленных Конституцией Российской Федерации (ст. 5, ч.3) в качестве основ конституционного строя (принцип государственной целостности Российской Федерации; принцип равноправия и самоопределения народов в Российской Федерации; принцип равноправия субъектов Российской Федерации; принцип разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами; принцип единства системы государственной власти в Российской Федерации). Важную роль в разрешении конфликтов и снятии неопределенности в понимании отдельных принципов российского федерализма играет Конституционный Суд Российской Федерации.

В иерархии конституционных норм принципы российского федерализма занимают особое место, поскольку статья 5 Конституции Российской Федерации включена в главу 1 «Основы конституционного строя» и согласно части 2 статьи 76 Основного закона никакие другие положения Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации.

Принципы федерализма тесным образом связаны с государством и Конституцией, поскольку их установление и реализация невозможны вне государства и в противоречии с Основным законом. Конституционный уровень гарантирования является самым высоким в системе действующего российского законодательства. Принципы российского федерализма обеспечиваются целым комплексом экономических, политических, организационных и иных гарантий высшей юридической силы. Важную роль в механизме юридического гарантирования реализации предписаний Конституции Российской Федерации (в том числе ст. 5) принадлежит Президенту Российской Федерации, Федеральному Собранию Российской Федерации, Правительству Российской Федерации и Конституционному Суду Российской Федерации.

Анализируя исторический опыт развития федеративных отношений, диссертант особое внимание уделяет базовому принципу федеративного устройства – государственной целостности.

Конституция Российской Федерации оперирует понятиями «государственное единство», «государственная целостность», «целостность и неприкосновенность территории», «единое экономическое пространство», «единый рынок», «единая система государственной власти» и т.п., которые неодинаковы по объему и отличаются различными содержательными характеристиками.

Государственная целостность означает, что Россия не является простым соединением образующих ее частей, а представляет собой единое государство, в котором: обеспечиваются целостность и неприкосновенность его территории; существует единое гражданство; гарантируются единое экономическое пространство и использование единой денежной единицы; устанавливается верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации; действуют федеральные органы

государственной власти и провозглашается единство систем государственной власти; государственные образования рассматриваются как находящиеся в составе Российской Федерации, территория каждого из них является неразрывной частью территории России; вопросы федеративного устройства отнесены к исключительной прерогативе Российской Федерации; отсутствует, как и в других существующих федеративных государствах, право выхода субъектов из Российской Федерации (ст. 4, 6, 8, 11, 15, 65, 67, 71, 75 и др.). Государственная целостность как отправное начало структурирования Российской Федерации выполняет двойственную функцию: в международных отношениях – это проявление государственного суверенитета, недопустимость расчленения государства, отторжения части территории, во внутригосударственных отношениях – средство территориальной и политико-правовой консолидации субъектов федеративных отношений. Государственная целостность – необходимое условие эффективного функционирования государственной власти и обеспечения прав и свобод человека и гражданина на всей территории Российской Федерации.

Во многих публикациях и в ряде нормативных актов в качестве синонима понятия «государственная целостность» выступает понятие «территориальная целостность».

Изучение научной юридической литературы показало, что определения гарантий единства Российского государства еще не выработано. В связи с этим диссертант предлагает под гарантиями единства Российского государства понимать условия и средства, обеспечивающие реальное функционирование и развитие институтов государственного единства, к которым относятся единство территории, государственной власти, правового статуса личности и статуса субъектов Российской Федерации, единство правового пространства, экономическое единство. К условиям относится подлинно демократический политический режим. Средства представляют собой совокупность различных установок, воздействующих на институты государственного единства.

На основе анализа Конституции Российской Федерации, федерального законодательства и общепризнанных принципов и норм международного права диссертант предлагает дать следующую классификацию гарантий единства и территориальной целостности Российского государства:

1. Конституционные гарантии, т.е. гарантии, закрепленные в Конституции Российской Федерации:

- в статье 71 Конституции Российской Федерации в качестве предметов исключительного ведения определены вопросы внешней политики и международных отношений Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира; оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования; определение статуса и защита государственной границы, территориального



моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;

- носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ (ст. 3);

- суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию (ст. 4);

- Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации (ст.4);

- Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории (ст. 4);

- в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (ст. 8).

2. Федеральные гарантии, т.е. гарантии, закрепленные в действующем законодательстве Российской Федерации (в федеральных конституционных законах «О военном положении» от 30.01.2002 г. № 1-ФКЗ, в ред. от 28.12.2010 года; «О Правительстве Российской Федерации» от 17.12.1997 г. № 2-ФКЗ, в ред. от 28.12.2010 г.; в федеральных законах «О противодействии терроризму» от 06.03.2006 г. № 35-ФЗ, в ред. от 08.11.2011 года, «О противодействии экстремистской деятельности» от 25.07.2002 г. № 114-ФЗ, в ред. от 29.04.2008 года; «О безопасности» от 28.12.2010 г. № 390-ФЗ; в Указе Президента РФ «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» от 12.05.2009 г. № 537).

3. Международно-правовые гарантии: принципы международного публичного права, договорный режим границ; структурные механизмы международного характера, такие, как Совет Безопасности ООН, Международный Суд, специальные органы ООН.

В российском законодательстве достаточно четко определяется принцип государственного суверенитета Российской Федерации как важнейшего признака государства (ст. 4 Конституции Российской Федерации). Вследствие многогранности явлений, характеризующихся категорией «суверенитет», в науке существует целый ряд определений суверенитета. Согласно одному из них суверенитет – это верховенство, единство, самостоятельность и независимость власти. Понятие «суверенитет» рассматривалось в работах Ж. Бодена, Т. Гоббса, И. Альтизиуса, Дж. Локка, Ж-Ж. Руссо и других философов и ученых. Теоретической основой федерализма является концепция суверенитета народа, выражающаяся в государственном суверенитете. Современный подход к содержанию и правовой природе суверенитета и, как его составляющей, территориальному верховенству государства наиболее полно изложен в работах Н.А. Ушакова, Б.М. Клименко, С.В. Черниченко, Е.Т. Усенко, С.Н. Бабурина и ряда других ученых.

Государственный суверенитет – это независимость государственной власти вовне и ее верховенство внутри страны. Некоторые отступления от этой общей формулировки, попытки ее модернизировать существенного значения не

имеют. Другое дело, когда расшифровывается конкретное содержание самих терминов «независимость» и «верховенство» применительно к конструкциям международного и внутреннего (национального) права.

Существенным проявлением суверенитета Российской Федерации является верховенство на всей ее территории Конституции и федеральных законов. Нарушение принципа верховенства Конституции России и федеральных законов в конституционном (уставном) законотворчестве субъектов Федерации выражается, когда в нарушение статей 4 и 71 Конституции Российской Федерации властные структуры на местах пытаются принимать нормативные правовые акты, относящиеся к исключительной компетенции Российской Федерации, – в области регулирования прав и свобод человека, установления единой государственной границы, обеспечения целостности территории России в соответствии с нормами международного и национального права. В ряде решений Конституционного Суда Российской Федерации прослеживается четкая правовая позиция, связанная с обеспечением единства правового пространства России.

Суверенитет Российской Федерации в силу Конституции Российской Федерации исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, т.е. не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов Российской Федерации. По смыслу преамбулы, ст. 3, 4, 5, 15 (ч.1), 65 (ч.1), 66 и 71 (п. «б») Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи республики как субъекты Российской Федерации не имеют статуса суверенного государства, и решить этот вопрос иначе в своих конституциях они не могут, а потому не вправе наделить себя свойствами суверенного государства – даже при условии, что их суверенитет признавался бы ограниченным.

Говоря об ограничении суверенитета, диссертант уточняет, что здесь имеется в виду ограничение государственной власти, государственных полномочий, но ни в коем случае не ограничение суверенитета.

Автор считает, что категория «суверенитет» – это качественная, а не количественная характеристика государства. По его мнению, суверенитет един, им обладает только Российская Федерация в целом. Деление или дробление суверенитета ни в коем случае не допускается, иначе это приведет к дестабилизации ситуации в стране, создаст угрозу государственной и территориальной целостности Российской Федерации, тем более что в новейшей истории России уже известен печальный опыт теории делимости суверенитета. Речь идет о периоде 90-х годов прошлого столетия, когда отдельные республики, руководствуясь конституционной нормой ч. 2 ст. 5 Конституции Российской Федерации «республика (государство)», пытались раскачать политическую ситуацию в стране путем реализации «своего» суверенитета.

В соответствии со ст. 5 Конституции Российской Федерации федеративное устройство Российской Федерации основано на единстве

системы государственной власти. Реализация данного принципа по вертикали выражается в том, что федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, действуя в духе распределения власти как самостоятельные органы, одновременно выступают в качестве единой системы органов государственной власти.

В Конституции Российской Федерации принцип единства системы государственной власти непосредственно закрепляется в отношении органов исполнительной власти. Система органов исполнительной власти в Российской Федерации определяется с учетом федеративного устройства России. Особенность единства системы органов исполнительной власти при федеративном устройстве раскрывается в ст. 77 и 78 Конституции Российской Федерации. Согласно ч. 2 ст. 77 Конституции Российской Федерации лишь в пределах ведения РФ и полномочий Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти Российской Федерации. Федеральные органы исполнительной власти могут создавать свои территориальные органы в субъектах Федерации и назначать соответствующих должностных лиц (ч. 1 ст. 78 Конституции Российской Федерации).

Диссертант дает определение понятия «исполнительная власть», под которой понимается совокупность особых, присущих только ей полномочий и органов, специализированно реализующих эти полномочия.

Исполнительную власть в современных государствах, как правило, осуществляют правительства (в ряде стран, в том числе в России, под непосредственным руководством и контролем главы государства), региональные правительства (администрации), органы местного самоуправления.

России присуща не только крайне сложная система федеративных органов власти, но и их уникальная территориальная конфигурация, связанная с особенностями отечественного федеративного устройства. Конституция Российской Федерации подчеркнута федеративна, и не случайно основной идеологический заряд федерализма находится в разделе «Основы конституционного строя». Исследование общих черт устройства исполнительной власти России позволило автору выявить две особенности, выделяющие это устройство из типичной схемы государственного управления в других федерациях. Первой из этих особенностей является наличие жестко выделенного «президентского» сектора высших органов власти, руководители которых входят в состав единого Правительства Российской Федерации, но по сути подчиняются только Президенту Российской Федерации. Вторая особенность состоит в исключительно масштабном «федеральном присутствии» (прямом действии территориальных органов федерального «центра» в субъектах Российской Федерации).

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством признается руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Федерации, а соответственно наличие предусмотренной основными законами ряда субъектов должности Председателя Правительства или вице-губернатора, как руководителя исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, представляется нецелесообразным.

В связи с этим диссертант считает необходимым принять Федеральный закон «О высшем должностном лице (руководителе высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации», определить в нем порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, а именно избрание его гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании; определить в законе порядок выдвижения кандидатур на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (либо политическими партиями, либо в порядке самовыдвижения). В данном законе необходимо установить основания утраты доверия Президента Российской Федерации (факты коррупции, неисполнение своих обязанностей как главы региона – все эти действия должны быть установлены судом), а также возможность отзыва высшего должностного лица населением субъекта Российской Федерации.

В числе принципов федеративного устройства России – принцип равноправия и самоопределения народов. Гарантии равноправия и самоопределения народов как принципа российского федерализма закреплены и в Конституции Российской Федерации. К конституционным гарантиям равноправия народов относятся: обеспечение национального равноправия (ч. 2 ст. 19), языкового равноправия (ч. 2 ст. 26, ч. 3 ст. 68), гарантии прав и свобод национальных меньшинств и коренных малочисленных народов (ст. 69, п. «в» ст. 71, п. «б» ст. 72). Конституционные гарантии самоопределения составляют право на национальную самоидентификацию (ч. 1 ст. 26), закрепление материальных основ жизнедеятельности народов (земля, природные ресурсы) (ч. 1 ст. 9), конституционные процедуры образования в составе Российской Федерации нового субъекта и изменение статуса субъекта Российской Федерации (ч. 2 ст. 65, ч. 5 ст. 66). В юридической науке право на самоопределение традиционно рассматривается, главным образом, с позиций международного права и связывается с содержанием правового статуса такого субъекта, как народ (нация). Международное право не оперирует термином «территориальное самоопределение», но нормативное содержание права народа (а также иных социальных общностей) на самоопределение включает в себя и территориальный аспект, поскольку народ политически самоопределяется всегда на какой-либо конкретной территории. В Российской Федерации в настоящее время самоопределение народов осуществлено в следующих формах: государственное самоуправление в виде республики как субъекта Федерации; автономный округ, автономная область; национально-культурное самоопределение; национальное самоуправление на личностной основе (свобода определять свою национальность).

Что же касается идеи самоопределения народов, вплоть до выхода из состава Российской Федерации, то, по мнению диссертанта, она является утопичной и практически нереализуемой.

Конституция Российской Федерации не устанавливает право выхода субъектов из состава Российской Федерации, в ней имеется положение о том, что «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы» (ч. 4 ст. 15).

**Во втором параграфе – «Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации как принцип российского федерализма»** отмечается, что разграничение предметов ведения и полномочий между разными уровнями публичной власти, в частности, между федерацией и ее субъектами, является одной из наиболее сложных и потому до конца неразрешенных проблем федерализма ни на теоретическом, ни на практическом уровне. Размежевание компетенции относится, скорее, к факторам динамики федеративных отношений, ибо непосредственно влияет на систему сдержек и противовесов при разделении властей по вертикали.

Закрепленный в Конституции Российской Федерации механизм разграничения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов допускает построение в Российской Федерации как централизованной, так и децентрализованной модели федерации.

С принятием Конституции Российской Федерации до 2000 года Российская Федерация была децентрализованной федерацией, т.е. федеральный центр допускал некоторую самостоятельность субъектов. Согласно правоустанавливающей практике Конституционного Суда, если федеральный законодатель не принял необходимый закон по предмету совместного ведения, то до урегулирования данного вопроса федеральным законодателем субъект Федерации вправе самостоятельно осуществлять собственное правовое регулирование по указанному предмету совместного ведения в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и теми общими принципами, которые предусмотрены Конституцией. После издания федерального закона областной акт должен быть приведен в соответствие с ним, что следует из статьи 76 (часть 5) Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>.

С 2000 года Российской Федерацией взят курс на централизацию. Законодательство субъектов было приведено в соответствие с федеральным законодательством. Так, изменение порядка замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации является примером централизации.

---

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного закона Читинской области: постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1996. – № 1.

Автор подчеркивает, что и централизованная, и децентрализованная модель допускается Конституцией Российской Федерации.

**В третьем параграфе – «Проблема конституционного равноправия субъектов Российской Федерации»** исследуются принцип равноправия субъектов, понятие субъекта Федерации, источники регулирования федеративных отношений.

В юридической литературе встречаются различные трактовки конституционного принципа равноправия субъектов Российской Федерации, а также разнообразные подходы к определению понятия «субъект федерации». В одних случаях речь идет лишь о самом субъекте: он рассматривается как государственное образование в составе федерации или ограниченно правоспособное образование, имеющее черты государственности и входящее в единое федеративное государство. В других – понятие «субъект федерации» увязывается с особенностями становления и развития всего федеративного государства.

В Конституции Российской Федерации закреплён именно принцип равноправия субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти.

В условиях Российского государства, единственного в мире федеративного государства с таким большим количеством субъектов, невозможно говорить о равенстве субъектов, которые отличаются друг от друга как по экономическим, природно-климатическим показателям, так и по географическому расположению и другим характеристикам.

Закрепление в ч. 2 и 3 статьи 68 Конституции Российской Федерации за республиками права устанавливать свои государственные языки, а также гарантированности всем народам права на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития ни в коем случае не должно рассматриваться как нарушение принципа равноправия субъектов. Автор считает, что установление государственных языков и их гарантированность в республиках – это своего рода дань традициям и обычаям народов, проживающих в этих многонациональных республиках.

**В третьей главе – «Механизмы совершенствования правового регулирования федеративных отношений»** рассмотрены механизмы совершенствования правового регулирования федеративных отношений в Российской Федерации и состоит из двух параграфов.

**В первом параграфе – «Основные направления модернизации федеративных отношений в Российской Федерации»** исследованы различные аспекты современной структуры России как федерации в теоретическом и практическом плане, рассматриваются существующие проблемы российского федерализма.

Ключевым аспектом, предопределяющим все иное разнообразие федерации, по-прежнему остается структура федерации с точки зрения ее государственно-территориального устройства. Считается, что республики и автономные формирования (автономная область и автономные округа)

образованы на национальной основе, в то время как другие субъекты Федерации – края, области, города федерального значения – на территориальной. Такая градация предопределяет определенные различия в статусе субъектов Российской Федерации, образованных на национальной и территориальной основах.

В связи с этим диссертант рассматривает различные мнения ученых и приходит к выводу, что объединение всех субъектов Российской Федерации по территориальному принципу приведет, во-первых, к отказу от признания республик в качестве формы самоопределения народов России в этническом смысле, а во-вторых, к отрицанию многолетних традиций и обычаев народов, проживающих на территориях республик. По мнению автора, объединять республики с другими субъектами ни в коем случае нельзя.

Далее автор уделяет внимание такому приоритетному направлению федеративной реформы, как оптимизация субъектного состава России. В Российской Федерации укрупнение субъектов началось с 2004 г., когда был принят Федеральный конституционный закон «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа». Однако в обществе нет единства мнений относительно необходимости укрупнения: с одной стороны, оно гипотетически может способствовать разрушению государственного единства России, представлять угрозу ее безопасности и территориальной целостности, а с другой – напротив, укрепить государственность.

Конституция Российской Федерации в статье 65 содержит исчерпывающий перечень субъектов Федерации, перечисленных в алфавитном порядке по подгруппам, в основе выделения которых лежит разновидность субъектов. В настоящее время Российская Федерация состоит из 83 субъектов. Взаимодействие с таким количеством «управляемых единиц» малоэффективно как с экономической, так и с управленческой точки зрения, в силу чего существующий подход к формированию субъектного состава в нашей стране нельзя считать оптимальным. Основными целями укрупнения, по мнению диссертанта, являются сокращение количества субъектов Федерации и повышение их «качества».

Одновременно встает вопрос об оптимальном количестве субъектов Федерации. Анализ зарубежного опыта показывает, что в состав современных федераций входит различное число субъектов. Принимая во внимание проблематичность управления как слишком большим, так и слишком малым количеством субъектов федерации, автор считает предпочтительным усредненный подход к количественным характеристикам субъектного состава федеративного государства. Однако нет ясности и в определении приоритетов укрупнения: если ранее в ряду укрупняемых рассматривались только края, области и автономные образования, то сегодня, исходя из норм Федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»,

развивающего в этом смысле конституционные нормы о равноправии субъектов Федерации, объединяться могут любые субъекты, в том числе и республики. Автор считает, что объединение регионов должно быть добровольным, инициатива должна исходить от самих регионов. При этом необходимо тщательное планирование, прогнозирование, мониторинг возможных случаев укрупнения субъектов Федерации, поиск оптимального алгоритма его осуществления, поддержка объединяющихся регионов, законодательное регулирование пределов укрупнения. По мнению диссертанта, на законодательном уровне надо предусмотреть меры федерального сдерживания по ряду случаев укрупнения (например, при превышении максимальных территориальных, демографических и бюджетных показателей). В то же время существует необходимость законодательного закрепления мер федерального протекционизма для некоторых случаев укрупнения (например, при объединении сложносоставных субъектов, при объединении субъекта-донора с дотационным субъектом и т.д.).

Укрупнение субъектов, что немаловажно, должно способствовать:

1) принятию на уровне Федерации программы развития Российской Федерации на ближайшие годы с определением в ней основных тенденций развития федеративных отношений в Российской Федерации, а именно пределов укрупнения субъектов Российской Федерации;

2) созданию условий для развития экономической самостоятельности регионов;

3) обеспечению полного равноправия субъектов относительно друг друга, потому что в результате объединения новые субъекты могут стать экономически, политически и социально превосходящими другие субъекты Российской Федерации.

**Второй параграф – «Перспективы развития института ответственности в системе федеративных отношений»** преследует цель обосновать и представить в системном виде меры ответственности в системе федеративных отношений.

По мнению автора, разграничение мер федерального вмешательства и конституционной ответственности относится к спорным вопросам теории конституционного права. В частности, существует крайняя позиция, предполагающая, что института федерального вмешательства как самостоятельного феномена не существует вовсе (его заменяют институтом конституционно-правовой ответственности субъекта Федерации как публично-правового образования) и федеральное вмешательство следует рассматривать как самостоятельный институт конституционного права.

Различие между конституционно-правовой ответственностью и федеральным вмешательством автор видит в том, что федеральное вмешательство – это, в основном, меры предупредительного характера, в то время как конституционно-правовая ответственность – это меры наказания за совершение конституционного правонарушения, меры карательного воздействия.



В целях обеспечения государственной целостности Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина российское законодательство предусматривает меры федерального вмешательства. Хотя федеральная Конституция и не содержит нормы, прямо предусматривающей возможность осуществления федерального вмешательства, но ряд ее положений может рассматриваться в качестве конституционно-правовой основы института федерального вмешательства (ч. 2 ст. 87 Конституции РФ, ст. 85 Конституции РФ).

Федеральное вмешательство диссертант определяет как предусмотренные Основным законом государства или федеральным законодательством меры вмешательства центра в дела субъектов Федерации в случае нарушения органами государственной власти субъектов федеральной Конституции или федерального законодательства, выражающегося в принятии нормативных правовых актов, противоречащих федеральной Конституции или федеральному законодательству, нарушении прав и свобод человека и гражданина, возникновении угрозы территориальной целостности, обороны и безопасности Российского государства.

Автору представляется целесообразным принять Федеральный закон «О федеральном вмешательстве в полномочия субъекта Российской Федерации». В данном законе необходимо урегулировать основания привлечения субъектов Российской Федерации к конституционной ответственности и определить меры федерального вмешательства для обеспечения государственной целостности Российской Федерации, верховенства Конституции и федерального законодательства, обеспечения разграничения предметов ведения и полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Помимо мер политико-правового характера, в данный закон следует включить и различные меры бюджетно-финансового воздействия на субъекты Российской Федерации. Такие меры существуют в некоторых федерациях, в частности, установление обязанности субъекта Федерации, допустившего систематические нарушения федерального законодательства, перевести все его финансовые активы в финансовые учреждения, указанные федеральными органами власти (Германия); отказ от выплаты субъекту его доли в союзных доходах, компенсаций или субсидий (Швейцария) и т.д.

**В заключении** подводятся итоги диссертационного исследования, обосновываются выводы и вносятся предложения по совершенствованию законодательства в сфере регулирования федеративных отношений в Российском государстве.

**Основные положения диссертационного исследования** опубликованы в следующих работах автора:

**Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах  
и изданиях, рекомендованных ВАК**

1. Камилова Д.В., Магомедов Ш.Б. Обеспечение государственной целостности

- в условиях Российской Федерации // Закон и право. 2008. № 7. С. 21–22 (0,1 п.л.).
2. Камилова Д.В. Особенности российского федерализма // Закон и право. 2008. № 9. С. 12 (0,06 п.л.).
  3. Камилова Д.В. Конституционно-правовые принципы территориальной организации Российского государства // Известия Дагестанского государственного педагогического университета. Общественные и гуманитарные науки. 2012. № 1 (0,3 п.л.).

#### **Другие научные публикации**

1. Камилова Д.В., Магомедов Ш.Б. Становление и развитие российского федерализма // Юридический вестник ДГУ. 2007. №1. С. 91–94 (0,2 п.л.).
2. Камилова Д.В. К вопросу о современном российском федерализме // Юридический вестник ДГУ. 2007. № 2. С. 67–68 (0,1 п.л.).
3. Камилова Д.В., Магомедов Ш.Б. Обеспечение единства системы государственной власти в Российской Федерации // Юридический вестник ДГУ. 2007. № 2. С. 76–77 (0,1 п.л.).
4. Камилова Д.В. Государственное устройство Российской Федерации / Даг. гос. ун-т. Махачкала, 2007. 11 с. – Библиогр.: 11 назв. - Рус. Деп. в ИНИОН РАН № 60484. 28.12.2007 (0,8 п.л.).
5. Камилова Д.В., Магомедов Ш.Б. Федеральное вмешательство как средство воздействия на субъекты Российской Федерации // Вестник ДГУ. 2008. № 2. С. 63–68 (0,2 п.л.).
6. Камилова Д.В. Проблема конституционного равноправия субъектов Российской Федерации // 15 лет Конституции Российской Федерации: проблемы теории и практики: материалы всероссийской научно-практической конференции (27–28 ноября, 2008, г.Махачкала). Часть 1. Махачкала: ИПЦ ДГУ, 2008. С. 536–541 (0,2 п.л.).
7. Камилова Д.В. О правовом статусе республик в составе России (на примере Республики Дагестан) // Юридический вестник ДГУ. 2009. № 1. С. 47–49 (0,1 п.л.).
8. Камилова Д.В. Конституционно-правовые основы государственного устройства России // Юридический вестник ДГУ. 2009. № 1. С. 50–53 (0,2 п.л.).
9. Камилова Д.В. Конституционно-правовой статус Республики Дагестан в составе России // Юридический вестник ДГУ. 2009. № 2. С. 73–76 (0,2 п.л.).
10. Камилова Д.В. Понятие федерализма, его генезис // Право и политика: материалы международной научно-практической конференции. Прага, 2009. С. 41–43 (0,3 п.л.).
11. Камилова Д.В. Некоторые аспекты совершенствования института ответственности в сфере федеративных отношений // Современные исследования социальных проблем. 2010. № 2. С. 61–63 (0,3 п.л.).
12. Камилова Д.В. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами

государственной власти субъектов Российской Федерации как фактор обеспечения единого правового пространства // Обеспечение единого правового пространства: мониторинг регионального законодательства: материалы всероссийской научно-практической конференции. Махачкала, 2011 (0,4 п.л.).

13. Камилова Д.В. Некоторые аспекты реформирования федеративных отношений в Российской Федерации // Труды молодых ученых ДГУ. Махачкала, 2011. С. 50–54 (0,2 п.л.).

14. Камилова Д.В., Закариев Я.А. Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации в механизме обеспечения единого правового пространства на территории России // Юридический вестник ДГУ. 2010. № 1. С. 62–64 (0,2 п.л.).

15. Камилова Д.В. Федерализм как конституционно-правовой феномен // В мире научных открытий: материалы III международной научно-практической конференции. Таганрог, 2012 (0,2 п.л.).