

Иван ЛЕКСИН

ФЕДЕРАЛИЗМ И РЕГИОНАЛИЗМ В ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Форма государственного устройства России без прямого нарушения конституционных положений может варьироваться от полуконфедеративной до практически унитарной. Необходимо избегать идеализации как конституционного текста, так и заранее выбранных моделей государственного устройства. Оптимальность же территориального устройства определяется не как соответствие каноническим представлениям о той или иной его форме, а как основанность на легитимных правилах (независимо от близости к той или иной форме). В статье содержится критический разбор современного состояния территориального устройства РФ. Исходя из сложившейся законодательной и политической практики предложена квалификация современной России как регионалистского государства.

Ключевые слова: конституция, регионалистское государство, субъект Российской Федерации, унитарное государство, федеративное устройство, федерация

Как известно, по самоназванию Россия является федерацией. Федеративная самоидентификация характерна для нашей страны уже в течение почти ста лет, с принятия в январе 1918 г. Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа. Однако на протяжении этого столетия форма территориального устройства России предоставляла богатую почву для дискуссий. Федеративный характер России подвергался сомнению еще в советское время, в т.ч. крупнейшим отечественным специалистом в этой сфере О.И. Чистяковым¹. Сегодня отрицание федеративного характера РСФСР стало практически общепринятым, и дискуссия по этому вопросу почти сошла на нет. Гораздо более актуальным и спорным является вопрос о природе постсоветской Российской Федерации. В 1990-е гг. споры велись в основном вокруг угрозы трансформации России в конфедерацию, конституционной и договорной природы федеративных отношений, проблемы асимметричности политико-правового положения различных регионов.

¹ См.: Чистяков О.И. О правовой природе «Российской Федерации» // Становление «Российской Федерации» (1917–1922). Издание 2-е, репринтное. М. 2003. С. 329.

Достаточно реалистичными выглядели опасения распада государства на регионы или отторжения от Российской Федерации отдельных ее субъектов.

Как известно, постепенно эти споры почти утратили практическую значимость. Рост политического потенциала регионов в первой половине 1990-х гг. с диалектической закономерностью обернулся их правовой беспомощностью в последующие годы. Поддавшись увлечению политическими договоренностями с Центром, региональные лидеры практически не уделяли внимания необходимости установления правовых гарантий для защиты своих «политических завоеваний». Как следствие, в последнее десятилетие специалисты преимущественно озабочены угрозами российскому федерализму со стороны центростремительных тенденций. Опасения же по поводу конфедерализации России сменились опасениями по ее унитаризации.

Основные подходы к критике современного территориального устройства Российской Федерации

В настоящее время в юридической науке наиболее задействован подход, который условно можно назвать *конституционным позитивизмом*. Этот подход основан на признании аксиоматичности конституционных положений (имеется априорная посылка или идейная установка: должное состояние территориального устройства России — федеративное состояние) и подвергает сомнению конституционность фактического правопорядка. Это предопределяет логику рассуждений: поиск проблем — в несоответствии практических обстоятельств модельным чертам, ассоциируемым с федеративным устройством, цель — приведение первых в соответствие с последними, решение — описание мероприятий (прежде всего, изложение законодательных рекомендаций), требующихся для придания России действительно федеративного характера, для обеспечения самостоятельности субъектов РФ, для совершенствования порядка изменения субъектного состава Российской Федерации.

Безусловно, имеется достаточно практических оснований для вопросов и споров о действительном характере государственного (территориального) устройства Российской Федерации². Однако при всей справедливости критики в отношении сложившейся системы отношений между общегосударственными и региональными органами государственной власти сама концептуальная обоснованность системы приводимых аргументов безупречной не является.

² В качестве таких оснований можно приводить централизацию законотворческих функций; политическое влияние Центра на региональное руководство; указания и поручения Президента Российской Федерации, выполняемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации, при формальном отсутствии иерархической подчиненности последних федеральным органам государственной власти; установление показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, подлежащей оценке на федеральном уровне государственной власти; назначение в субъекты Российской Федерации федеральных инспекторов и др.

С одной стороны, конечно, конституционное провозглашение федеративного характера государственного устройства России, разграничения компетенции между территориальными уровнями государственной власти, самостоятельности субъектов РФ в законотворчестве, в формировании собственных систем органов государственной власти ориентирует на безальтернативность политического развития российской государственности в направлении федерализма. Однако, с другой стороны, официальная самоидентификация государства основывается на использовании теоретических, во многом идеальных, по сути, категорий с нефиксированными значениями и не является строго обязывающей. Как присутствие в наименовании страны слов «конфедерация» или «союз» не дает оснований отрицать ее государственное единство³, так и отсутствие слов «федерация», «федеративный» в названии государства или в тексте конституции само по себе, в свою очередь, не влияет на характер государственного устройства⁴.

Таким образом, практически важно не только и не столько наименование государства и не официальная квалификация территориального устройства в качестве федеративного, унитарного или иного, а *действительное политико-правовое положение территориальных образований, установленный и используемый порядок взаимоотношений между Центром и регионами*. Более того, провозглашение федеративной формы государственного устройства в ч. 1 ст. 1 Конституции РФ не следует понимать как точно поставленный ориентир. В отсутствие общепринятых стандартов федеративного устройства, при недостаточной изученности мирового опыта федерализма в отечественной науке начала 1990-х гг. и с учетом своеобразного использования в советское время терминологии, описывающей это устройство, ясные и цельные представления о сути федерализма и о желательном характере его воплощения (в обновленном государственном устройстве постсоветской России) к моменту принятия Конституции 1993 г. не сложились ни в научной, ни в экспертной среде, ни тем более в российском обществе в целом. Единственное, о чем можно судить с достаточной степенью определенности и в чем были солидарны представители основных политических сил, — это *необходимость закрепления региональной самостоятельности при сохранении государственного единства*. Безусловно, и в Федеративном договоре, и в Законе РФ от 21 апреля 1992 г. № 2696/1-1 «Об изменениях Конституции (Основного Закона) РСФСР», и в Конституции РФ 1993 г. отражено именно это стремление, а не желание претворить в жизнь абстрактные теоретические идеи. Часто озвучивавшиеся региональными лидерами в 1990-х гг. призывы к построению «подлинного федерализма» в действительности подразумевали под собой повышение политического веса, законодательной и финансовой самостоятельности регионов.

Поэтому исходя из исторического толкования конституционных положений о федеративном характере российского государства можно,

³ Например, как известно, едиными государствами являются и Швейцарская Конфедерация, и Индийский Союз, и Австралийский Союз.

⁴ Например, эти слова не встречаются в Конституции США.

по нашему мнению, утверждать, что под федерацией в Конституции РФ 1993 г. подразумевается *относительно децентрализованное государство*, территориальные образования в составе которого:

- принимают собственные акты конституционного характера и осуществляют правотворчество в иных формах;
- наделены определенной самостоятельностью в административной и финансовой сферах;
- обладают равными правовыми возможностями в отношениях друг с другом и с федеральными органами государственной власти.

С учетом этого, полагаем, что несоответствие территориального устройства России каноническим представлениям о федерализме (которые не отражены напрямую в положениях ст. 5, 65–67, 71–73, 76–78, 137 Конституции РФ) не является угрозой конституционному строю.

В свете изложенного могут показаться привлекательными предложения пересмотреть конституционные основы территориального устройства России. Данный подход условно можно назвать *социально-прагматическим*. Поддерживающие его авторы в качестве отправной точки своей аргументации ссылаются на реальную действительность, традиции государственного управления, общественно-политические настроения. Подвергая сомнению целесообразность сохранения территориального устройства в его нынешнем виде, они предлагают либо конституционную перестройку федерации на новых началах, либо возвращение к идее автономизации лишь отдельных территориальных образований в составе России. Уязвимость этого подхода состоит прежде всего в обусловленности предложений реформ субъективными предпочтениями авторов и в практически полной неприсчитываемости ни потребностей государства и общества в том или ином формате территориального устройства, ни исполнимости авторских замыслов, ни последствий их воплощения.

С учетом вышеперечисленного представляется целесообразным не выбирать более приемлемый из числа названных подходов, а пойти несколько дальше лежащих в их основе критических установок. Для этого предлагаем усомниться, во-первых, в правильности (или в безальтернативности) принятых трактовок конституционных основ территориального устройства России; во-вторых — в возможности априорного определения требующейся государству модели территориального устройства.

Оценка сложившейся конституционно-правовой основы федеративного устройства России

Начнем с анализа конституционных положений. Сомнения в том, что Конституция Российской Федерации предписывает федеративный характер территориального устройства, на первый взгляд могут показаться абсурдными. Однако признание обоснованности таких сомнений вовсе не препятствует постановке другого вопроса: действительно ли Конституция, заявляя о федеративности России,

закладывает необходимые и достаточные основы для ее становления и существования как федеративного государства? Или, с другой стороны: достаточно ли точно Конституция Российской Федерации в характеристике предусмотренного ее положениями территориального устройства как федеративного?

Категорично положительного или отрицательного ответа на эти вопросы, конечно, давать не следует. Разноплановый характер отечественной политико-правовой практики и многокритериальный характер оценки, требующейся для квалификации формы государственного устройства, предопределяет неоднозначность выводов. Поэтому можно заявить лишь о наличии довольно значительного числа оснований для сомнений в том, что Конституция Российской Федерации предусматривает территориальное устройство, безусловно, обладающее признаками федеративного.

Конституция описывает данное устройство весьма фрагментарно и не всегда последовательно. Называя Россию федерацией, Конституция 1993 г. не требует от конструкции российского государства многих привычно федеративных черт, в действительности позволяя последнему быть и федеративным, и унитарным, и регионалистским. Без прямого нарушения конституционных положений форма государственного устройства России может варьироваться в широчайшем диапазоне — в зависимости от законодательного и доктринального наполнения, от политической и административной практики. Равно и такие термины, как, например, «разграничение предметов ведения», «самостоятельность субъектов Российской Федерации», «совместное ведение Российской Федерации и субъектов Российской Федерации», имея конституционное происхождение, сами по себе не формируют однозначной картины отношений между различными уровнями государственной власти.

В целом *отечественная конституционная практика пошла по весьма спорному пути закрепления основ территориального устройства*. Некоторые положения Конституции РФ о территориальном устройстве сформулированы достаточно четко и требуют лишь процедурного обеспечения (например, согласно ч. 2 ст. 78 «республики вправе устанавливать свои государственные языки», согласно ч. 5 ст. 76 законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения). Но фундаментальные основы отношений между уровнями власти закреплены в настолько абстрактной форме, что по сути оказываются бланкетными. Проиллюстрировать это можно следующими примерами.

Первый. Конституция перечисляет титулы компетенции, используя термины «предметы ведения Российской Федерации» и «предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации». Однако данные категории подходят скорее для оценочной характеристики, чем для регулятивных формулировок.

Для зарубежной конституционной практики более характерно указание конкретных видов деятельности (законотворчества, осуществ-

вления исполнительной власти и т.п.)⁵ и (или) конкретных органов государственной власти, к компетенции которых они отнесены⁶. Из таких первичных положений может следовать теоретическая квалификация тех или иных предметов как относящихся к исключительному ведению одного из или к совместному ведению обоих уровней государственной власти.

В России получилось строго наоборот: нормативно закреплены оценочные обозначения тех или иных предметов как относящихся к ведению Российской Федерации и к совместному ведению, а значение самих понятий ведения Российской Федерации и совместного ведения выводится частично из содержания положений самой Конституции⁷, частично из содержания федеральных законов⁸.

Второй. Конституция декларирует разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами РФ, однако описание этого распределения между уровнями государственной власти в действительности весьма далеко от состояния разграниченности. Прежде всего, Конституция РФ ограничивается характеристикой распределения лишь законодательной компетенции. Разграничение полномочий федеральных и региональных органов в сферах исполнительной и судебной власти устанавливается не Конституцией РФ, а федеральными законами и иными формальными источниками.

Далее, имеется широчайший круг вопросов совместного ведения, внутри которых проводится дальнейшее разграничение, но не посредством самой Конституции РФ, а в соответствии с решениями федерального законодателя. Таким образом, исходя лишь из конституционных положений судить о фактическом уровне централизации (децентрализации) России невозможно.

До начала 2000-х гг. (с учетом политической обстановки) было принято считать, что в пределах совместного ведения Российская Федерация и ее субъекты действуют на паритетных началах. Однако впоследствии в законодательном регулировании по предметам совместного ведения произошли коренные изменения. Со снижением политического веса регионов отмеченное отсутствие юридических сдержек доминирования Федерации в этих вопросах в полной мере дало о себе знать на практике. Большинство категорий общественных отношений в рамках предметов совместного ведения оказалось урегулированным именно федеральными законами. Предметных областей

⁵ Данный подход используется, в частности, в ФРГ и Республике Австрия.

⁶ Данный подход использован в конституционных документах северо- и южноамериканских федераций, Королевства Бельгия, Австралийского Союза.

⁷ Из положений ч. 1 и 2 ст. 76 Конституции РФ явствует лишь, что ведение Российской Федерации представляет собой совокупность вопросов, по которым «принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы», а совместное ведение — по которым «издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации».

⁸ Исходя из положений ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» совместное ведение охватывает совокупность вопросов, осуществление полномочий по которым финансируется как из федерального бюджета, так и из бюджетов субъектов Российской Федерации.

же, в которых субъекты РФ могли бы осуществлять системное, а не выборочное законодательное регулирование, почти не осталось. По сути, совместное ведение превратилось из сферы, в которой регионы конкурировали с Федерацией, в сферу, где *Федерация прямо определяет субъектам меру их должного и возможного поведения*.

Столь вольное обращение федерального законодателя с предметами совместного ведения если не оправданно, то объяснимо. В Российской Федерации совместное ведение не имеет серьезной концептуальной связи ни с идеологией кооперативного федерализма, ни с представлениями об управленческой целесообразности. Содержание ч. 1 ст. 72 Конституции РФ в значительной мере составили не формулировки вопросов, объективно требующих взаимодействия, а вопросов, о разграничении которых при подготовке текста Федеративного договора и затем в ходе разработки проектов Конституции не удалось достичь согласия⁹.

Наконец, конституционные термины, использованные для обозначения компетенционных блоков, весьма условны. Совместное ведение подразумевает не только и даже не столько сотрудничество (совместную деятельность) уровней государственной власти (как можно было бы предположить исходя из буквального смысла термина), сколько раздельное принятие решений на этих уровнях. Ведение же Российской Федерации и ведение субъектов РФ — это совсем не те сферы, в которых решения могут приниматься без согласования с другим уровнем государственной власти. На практике по многим вопросам в пределах ведения Российской Федерации (а именно, требующим принятия федеральных конституционных законов) мнение субъектов РФ (как в совокупности, так и по отдельности) имеет гораздо больший вес, чем при принятии федеральных законов по предметам совместного ведения¹⁰. Кроме того, субъекты РФ обладают правом

⁹ См., напр.: Козлов А.Е. Статус Российской Федерации и проблемы совершенствования механизма государственной власти // Конституционный строй России. Вып. 3. М. 1996. С. 78; Абдулатипов Р. Как нам реструктурировать федерацию? На смену временным мерам должна прийти продуманная стратегия / Независимая газета, 18 июля 2001 г.; Глигич-Золотарева М.В. Разграничение компетенции между федеральным и региональным уровнями публичной власти в России: проблемы и перспективы // Казанский федералист. 2004. № 1 (9). С. 5.

¹⁰ И в теории, и на практике порядок принятия федерального конституционного закона предоставляет субъектам РФ гораздо больше формальных возможностей для отстаивания своей позиции и блокирования попыток федерального вмешательства в сферу их интересов, чем порядок принятия федерального закона по предмету совместного ведения. Исходя из положений ч. 2 ст. 108 Конституции РФ федеральный конституционный закон не может быть принят в случае несогласия представителей более чем 21 субъекта РФ в Совете Федерации ФС РФ. При принятии же федерального закона по предмету совместного ведения согласно положению п. 3 ст. 26.4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» отрицательные отзывы законодательных (представительных) и высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ влекут лишь возможность формирования согласительной комиссии по решению Государственной Думы ФС РФ, причем такие отзывы должны поступить не менее чем из 29 субъектов РФ, а в случае, «если мнения законодательного (представительного) и высшего исполнительного органов государственной власти субъекта Российской Федерации разделились, следует считать, что мнение органов государственной власти субъекта Российской Федерации не выражено».

законодательной инициативы по предметам ведения Российской Федерации, региональные органы исполнительной власти реализуют федеральные законы, мировые судьи разрешают дела на основе федерального законодательства. Прокуратура Российской Федерации, в свою очередь, осуществляет надзор за соблюдением регионального законодательства, а федеральные суды принимают решения по делам о нарушениях последнего. В этом смысле исключительным ведением не обладают ни субъекты РФ, ни Российская Федерация.

Третий. Согласно ч. 1 ст. 77 Конституции РФ система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. Таким образом, пространство самостоятельности субъектов РФ в определении собственной системы органов государственной власти оказывается в прямой зависимости от усмотрения федерального законодателя и может варьироваться от следования лишь общим требованиям к форме правления (как имело место в первые месяцы действия Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации») до возможности конкретизировать срок полномочий, наименование, численный состав органов государственной власти в заданных федеральным законодателем пределах (максимальное формальное сужение самостоятельности субъектов РФ относится к периоду 2005–2011 гг.¹¹).

Итак, по многим важнейшим вопросам вместо установления точных положений Конституция «отговаривается» метафорами, в результате чего на практике *отношения между Центром и регионами могут как принимать форму федеративных, так и не иметь с ними ничего общего.*

Оценка фактической и потенциальных форм государственного устройства России

Как было отмечено выше, необходимо избегать идеализации не только конституционного текста, но и заранее выбранных моделей государственного устройства, механизмов взаимодействия общегосударственных и региональных органов и территориальных единиц, форм правового регулирования их отношений. В основном те или иные суждения специалистов по данному вопросу обусловлены благими намерениями, но они отражают лишь политические идеалы авторов

¹¹ Подробнее см.: Лексин И.В. Территориальное устройство России: конституционно-правовые проблемы. М.: ЛЕНАНД, 2014. С. 22–23; Лексин И.В. Территориальное устройство современного государства: конституционно-правовые проблемы: монография. М.: ИД КДУ, 2013. С. 125–128.

и в подавляющем большинстве случаев не поддаются юридическому обоснованию.

Утверждение о некорректности (с правовой точки зрения) априорного определения оптимальной для того или иного государства модели территориального устройства не означает, что территориальные преобразования не должны иметь конкретной цели и что эта цель не должна отражаться на содержании источников права. Однако *целеполагание в данном случае имеет политический характер*. Выбор модели территориального устройства — предмет прежде всего политических споров, разрешение которых достижимо именно политическим путем. *Задачей юриспруденции является формальное закрепление политического компромисса (а не его выработка) и установление порядка его реализации*. Поскольку направление будущего развития территориального устройства Российской Федерации представляет собой вопрос не столько права, сколько политики, юриспруденция не должна напрямую вмешиваться в установление этого направления (вернее, производя такое вмешательство, она сливается с политической наукой и практикой). Конечно, это не лишает юристов морального права высказывать собственные предпочтения относительно того или иного конечного варианта преобразований, но эти предпочтения по сути всегда будут оказываться политическими (по крайней мере, в российском контексте они не поддаются правовой аргументации). Соответственно, рассуждения юристов о предпочтительности конкретной модели территориального устройства могут быть продуктивны, но не для юридической науки.

Итак, если отбросить неясности, на которые нельзя с уверенностью положиться (самоназвания, теоретические обозначения, идеализируемые модели территориального устройства), то анализ федеративных оснований российского государства позволяет сделать следующие выводы.

Первый. В настоящее время по фактической форме территориального устройства Российская Федерация, как представляется, в большей степени тяготеет к *регионалистским государствам*¹².

Второй. Как представляется, Конституции России с учетом исторического и системного толкования ее положений указанное регионалистское состояние не противоречит. Как ни парадоксально это звучит, Конституция 1993 г. по сути не устанавливает какой-либо определенной формы территориального устройства российского государства. Хотелось бы особо подчеркнуть, что в этой ситуации надлежит видеть не только дефекты юридической техники и угрозы федеративной идее, но и *возможности для адаптивного развития территориального устройства России*. Как известно, в отличие от ряда

¹² О понятии регионалистского государства см., напр.: *Троицкая А.А.* Федерация и региональное государство: где проходит граница? // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 6 (73). С. 27–37; *Лексин И.В.* Соотношение федеративной и регионалистской формы государственного устройства: проблемы и решения // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2012. Выпуск 12. С. 476–486.

государств Запада, на федеративные традиции которых привыкли ориентироваться представители российского академического и экспертного сообщества, Россия не обладает устоявшимися традициями федерализма. Представляется, что (с учетом достаточно подробного ознакомления российской академической общественности с зарубежной практикой, теоретической обработки и систематизации имеющегося опыта) можно прекратить воспринимать это обстоятельство как безусловный изъян.

Третий. Поскольку *Россия* не связана такого рода традициями, она *достаточно свободна в выборе модели правового и политического оформления территориального устройства*. В этих условиях было бы весьма неразумно замыкаться в федеративных фантазиях и иллюзиях начала 1990-х гг. Конечно, это совершенно не означает безусловной целесообразности отказа от всех правовых механизмов, используемых в федеративных государствах. Сказанное подразумевает лишь, что ни ученым, ни политикам *не следует аксиоматизировать федеративное устройство*. В числе основ конституционного строя России оно оказалось постольку, поскольку именно с федерацией ассоциировались определенные политические устремления и блага. Иначе говоря, корректный, емкий и нейтральный термин «децентрализованное государство», как и в 1918 г., в 1993 г. был подменен словосочетанием «федеративное государство» — вследствие большей выразительности и 75-летней конституционной традиции. Поэтому представляется возможным утверждать, что конституционное закрепление федеративного устройства России является результатом не столько логических рассуждений и взвешенного выбора, сколько суждений по аналогии и нерациональных ассоциаций, оно основано на частичной подмене понятий, а следовательно, — не имеет принципиального характера, не требует отношения к федерализму как к безусловной ценности, не означает обязательности формирования строго определенного территориального устройства.

Четвертый. Юридически безупречным (оптимальным, идеальным) является совсем не абстрактное «подлинно федеративное», или унитарное, или регионалистское устройство и не территориальное устройство, которое обладает заранее заданными количественными и качественными характеристиками (к каковым относятся число территориальных единиц, степень их самостоятельности, формы их взаимоотношений между собой и с общегосударственными органами), пусть и весьма привлекательными, по мнению конкретного автора. С правовой точки зрения требуется не приведение территориального устройства в соответствие с общими доктринальными представлениями о той или иной его модели, а следование легитимным процедурам конституирования территориальных единиц, изменения их конфигурации, установления и изменения их правового статуса. Оптимальным, таким образом, следует считать *легитимное территориальное устройство* (т.е. фактически сформировавшееся на основании надлежащего использования установленных процедур, адекватно отражающее волю и интересы надлежащих субъектов права).

Пятый. Характер социальной среды построения отношений между Центром и регионами (сочетание в составе нашей страны местностей, население которых приветствует централизацию, с регионами, стремящимися к значительной административной и политической самостоятельности; массовое безразличие граждан в отношении формы государственного устройства; отсутствие у существенной части социально активного населения ясных предпочтений в отношении этой формы) побуждает усомниться в том, что Россия в настоящий момент вообще нуждается в конституционном или ином официальном провозглашении той или иной абстрактной формы государственного (территориального) устройства. Конечно, реализовать рекомендацию об отказе от такого провозглашения в рамках действующей Конституции РФ невозможно, однако было бы нелишним воспользоваться ей, когда потребность в обновлении этого документа возникнет. При этом необходимо иметь в виду следующие обстоятельства.

Прежде всего, конституционная открытость формы государственного (территориального) устройства не является чем-то революционным. Ради справедливости следует отметить, что с теоретически выделяемыми формами государственного устройства официально ассоциируют себя далеко не все современные государства. В российском политико-правовом контексте федерализм имеет не первичное, а, скорее, инструментальное значение (он не самоценен, а служит средством децентрализации и сочетания общероссийской и региональных идентичностей). Поэтому воспроизведение положения о федеративной форме государственного устройства в следующей конституции России, если она будет принята в обозримом будущем, можно было бы оценить не только как приверженность конституционной традиции, но и как сопротивление объективной реальности и ограничение ее лишними формальными рамками (из которых законодатель рано или поздно найдет выход).

Указанная открытость не означает отказа от конституционного закрепления требований к формату взаимоотношений между уровнями государственной власти и процедур принятия решений (в особенности относящихся к изменению указанного формата). Речь в данном случае идет об исключении из конституционного текста лишь абстрактных теоретических идей, которые не имеют точного юридического смысла и могут подвергаться конъюнктурным трактовкам. Конституционные положения же, описывающие территориальное устройство, при этом могут оказаться гораздо более точными и подробными, чем в случае официального упоминания в тексте конституции той или иной формы данного устройства.

Наконец, эффективность любой составляющей государственного строя имеет не только статическое, но и динамическое измерение. Причем если утверждение о степени эффективности территориального устройства того или иного государства в конкретный момент времени труднообоснуемо и неизбежно характеризуется высокой степенью дискуссионности, то динамическая эффективность является более измеримой и поддается более объективной оценке, поскольку

проявляется в оперативности реагирования на изменяющиеся обстоятельства (социальные, политические, экономические, культурные потребности, интересы, риски, угрозы и пр.). В отсутствие такой адаптивности самое продуманное, основанное на безукоризненно точно сконструированных конституционных и законодательных положениях территориальное устройство может со временем оказаться крайне неэффективным.

* * *

Итак, открытость формы государственного устройства не связана напрямую с точностью и «жесткостью» (или «гибкостью») относящихся к нему конституционных положений, а следовательно, не обязательно коррелирует с объемом возможностей для приспособления к меняющимся практическим потребностям. Однако такая открытость освобождает от необходимости маскировать не соответствующий провозглашенным абстрактным идеям характер (нефедеративный, неунитарный и т.п.) государственного устройства, используя дорогостоящие и весьма малофункциональные механизмы.

Территориальное устройство России с точки зрения динамичности в целом может быть охарактеризовано как вполне приемлемое и даже как обладающее несколько излишним запасом гибкости. В то же время статичная составляющая этого устройства (прежде всего, рассмотренная конституционная основа) достаточно далека от совершенства.