

КОНСТИТУЦИЯ КАК ОСНОВА ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

С. В. Нарутто*

КОНСТИТУЦИЯ, ФЕДЕРАЛИЗМ И ЕДИНСТВО ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы, связанные с конституционными установлениями основополагающего конституционного принципа единства государственно-правовой системы, позволяющего сохранить целостность и суверенность российского государства.

Обращается внимание на сохранившийся за советский период опыт конституционного закрепления федеративного устройства, на особенности современного регламентирования федеративных отношений в Конституции Российской Федерации 1993 г. Автор обращает внимание на уникальность отечественной модели федерации, не имеющей аналогов среди зарубежных федеративных государств.

В статье подвергаются критике утверждения о целесообразности построения в России федерации, основанной исключительно на территориальных, а не национальных началах, о том, что выделение республик в качестве субъектов федерации «нерационально и опасно», что «оптимальной формой государственного устройства для России является унитарная республика». Автор обосновывает идею о том, что единство в федеративном государстве, с учетом его богатого исторического опыта, может быть только единством многообразия, поэтому нет необходимости конституционной реформы федерализма. Делается вывод, что единство полинационального, поликонфессионального федеративного государства следует укреплять не насильственными реформами, а развитием экономики и, как следствие, повышением финансирования социальной сферы, учетом интересов и улучшением благосостояния людей, проживающих в различных регионах.

Анализируется эволюция федеративного устройства России, современное состояние которого отличается не только от устройства советского периода, но и от того федерализма, который складывался непосредственно до и после принятия Конституции РФ 1993 г. Обозначив современные федеративные проблемы, автор полагает, что оптимизация конституционной модели российского федерализма нуждается в подкреплении ее законодательным установлением разумного соотношения полномочий и финансов, учетом особенностей конкретных субъектов РФ, а также стимулированием регионов на развитие их собственных экономик. При этом задачей российского государства является сохранение этничности всех народов, населяющих Россию, сохранение политико-правовой самобытности России.

Ключевые слова: Конституция, федерализм, суверенитет, государственная власть, предметы ведения, полномочия, субъекты Федерации, государственно-правовая система.

DOI: 10.17803/1729-5920.2018.144.11.083-092

© Нарутто С. В., 2018

* Нарутто Светлана Васильевна, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), почетный работник высшего образования России
svetanarutto@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

К истории вопроса. Одной из основополагающих характеристик государства, закрепляемой на конституционном уровне, является форма его устройства. Все отечественные конституции провозглашали Россию федеративным государством. За советский период накопились определенные традиции конституционного закрепления федеративного устройства. В предконституционный период, до 1918 г., Россия являлась унитарным государством, административно-территориальными единицами которого являлись губернии и области. В январе 1918 г. была принята Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, впервые провозгласившая Россию федеративным государством. В ней говорилось: «Советская Российская Республика учреждается на основе свободного союза сводных наций как федерация советских национальных республик». Принятая вслед за ней в июле 1918 г. Конституция РСФСР юридически закрепила федеративное государственное устройство. Особенностью федерации на этом этапе было то, что она создавалась на принципе автономии, поэтому не вся территория государства состояла из территорий субъектов федерации. На территории России в областях, отличавшихся особым бытом и национальным составом, могли создаваться автономные образования. В начале 1918 г. такими автономными образованиями были только автономные республики. Позднее появились еще две формы автономий — трудовые коммуны и автономные области. В дальнейшем трудовые коммуны как формы автономий были преобразованы в автономные республики. Возникшая в 1925 г. новая форма автономий¹ — национальный округ — закреплялась в Конституции РСФСР 1937 г. В статье 84 Конституции РСФСР 1978 г. было установлено, что автономный округ (бывший национальный) находится в составе края или области. Закон об автономных округах принимается Верховным Советом РСФСР. Автономные округа, наряду с другими автономиями, имели фиксированное представительство в Совете Национальностей Верховного Совета РСФСР. По мнению О. Е. Кутафина, с созданием национальных округов автономия полу-

чили малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока². Таким образом, в советский период во избежание распада государства Россия избрала нетрадиционный для мировой практики федеративного строительства путь — автономизацию, который вынуждена была продолжить и в постсоветский период. Как справедливо писал О. Е. Кутафин, постсоветская федерация «стала результатом наличия в составе России многочисленных автономий, которые она была вынуждена сохранить в составе российского государства в целях обеспечения его единства, а также удовлетворить разнообразные национальные амбиции ее отдельных регионов. Таким образом, автономия в России всегда играла особую роль, поскольку служила своеобразным способом сохранения ее единства.... она и сегодня для России единственный выход из положения, позволяющий сохранить единство страны, основанный на ее демократической централизации, предоставляющий регионам, как населенным в основном русскими, так и имеющим компактно проживающее население других национальностей, возможность подлинного самоуправления, обеспечивающего наиболее полный учет региональных интересов, включая национально-региональные»³.

Многообразие в российской федеративной государственности. Современная модель российского федерализма заложена Конституцией РФ 1993 г. На ее основе сформировалась новая конституционно-правовая система в соответствии с принципами федерализма как основополагающими началами в целях упрочения и развития суверенной российской государственности и государственности народов, самоопределившихся в форме национально-территориальных государственных образований в составе Российской Федерации⁴. Конституционные принципы федерализма генерируют системные взаимосвязи, обуславливающие единство федеративного государства со столь различающимися субъектами РФ, наполняются конкретным содержанием федеральными законами и законами субъектов Федерации, которые не просто повторяют федеральные нормы, а регулируют то особенное, что объединяет на-

¹ Отметим, что не все ученые признавали национальные (автономные) округа автономиями, например И. Д. Левин, С. С. Кравчук и др. См.: *Левин И. Д.* Суверенитет. М., 1948. С. 346—347; *Кравчук С. С.* Рецензия на книгу Ю. Г. Судницина «Национальный суверенитет в СССР» // Вестник МГУ. 1960. № 2. С. 71.

² *Кутафин О. Е.* Российская автономия. М., 2006. С. 134.

³ *Кутафин О. Е.* Указ. соч. С. 7.

селение той или иной территории и всей страны в целом.

Базовые начала российской федеративной государственности закреплены в гл. 1 «Основы конституционного строя» Конституции РФ: 1) государственная целостность России, предполагающая государственный суверенитет Федерации; 2) равноправие и самоопределение народов России; 3) единство системы государственной власти; 4) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ; 5) юридическое равноправие субъектов РФ (ч. 3 ст. 5). Данные принципы, по верному утверждению Н. А. Михалевой, «обуславливают закономерности, динамику и тенденции развития суверенной России как единого целостного организма, а также ее составных частей — субъектов»⁵. При этом государственное единство базируется на совпадении принципиальных основ организации Федерации и ее субъектов — формы правления, политического режима, экономической и социальной системы, основ правового статуса личности, устройства и функционирования механизма публичной власти⁶.

Россия — уникальная федерация, не имеющая аналогов среди зарубежных федеративных государств. Это обусловлено особенностями ее географических, геополитических, экономических, политических, этнических и исторических факторов. Современная российская федеративная государственно-правовая система объединяет самое большое в мире число разнотипных субъектов федерации, образованных на основе сочетания национального и территориального принципов, обуславливающих особенности в правовом положении субъектов РФ⁷. На территории России проживают представители 193 национальностей⁸. В Российской Федерации

используются 277 языков и диалектов, в государственной системе образования используются 89 языков, из них 30 — в качестве языка обучения, 59 — в качестве предмета изучения. В связи с этим исключительная значимость Конституции состоит в том, что она юридически оформила суверенный статус России как единого многонационального государства, «государства-цивилизации, государства единой гражданской нации, скрепленной русским народом, русским языком и русской культурой, занимающего достойное место в системе мирового сообщества»⁹.

Российский федерализм предполагает многогранность территориальной, социальной и национальной организации жизнедеятельности общества, дифференциацию возможностей государственной власти применительно к региональной и локальной специфике объективных условий, приближение власти к человеку и окружающим его проблемам. Единство в федеративном государстве может быть только единством многообразия. Для этого нет необходимости установления в новой Конституции «в качестве основы федеративного устройства России именно территориальных, а не национальных начал»¹⁰. Сложно согласиться с утверждением, что «наиболее оптимальной формой государственного устройства для России является унитарная республика с деволюцией отдельных субъектов (Татарстан, Чеченская Республика и т.д.). Такая конфигурация государственного устройства не только бы отвечала современным потребностям, но и отражала бы исторические традиции России... Деволюция представляет собой эффективный механизм по сохранению нормальных условий для функционирования суверенной воли посредством признания за отдельными регионами особого статуса, предоставляющего им возможность

⁴ См.: Михалева Н. А. Конституция 1993 г. — юридическая модель настоящего и будущего России // Lex Russica. 2013. № 12. С. 1308.

⁵ Михалева Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М.: Юркомпани, 2010. С. 39.

⁶ Михалева Н. А. Указ. соч. С. 75.

⁷ См.: Нарутто С. В. Единство и многообразие российского федерализма // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9. С. 56—67.

⁸ Данные Всероссийской переписи населения 2010 г. См.: URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm.

⁹ Михалева Н. А. Конституция 1993 г. — юридическая модель настоящего и будущего России // Lex Russica. 2013. № 12. С. 1308.

¹⁰ См.: Битюцкий Е. В. Конституционная модель современного российского федерализма : дис. ... канд. юрид. наук. Пенза, 2017. С. 201.

влиять на принятие и реализацию политических решений со стороны центральной власти»¹¹. В пример приводится деволюция (делеги́рование части полномочий от центральных органов местным властям) в Великобритании и КНР. На наш взгляд, деволюция не является формой проявления федерализма, поскольку предполагает не распределение государственной власти между уровнями государственной власти, а передачу отдельных государственно-властных полномочий на низовой территориальный уровень унитарного государства, что характеризует скорее самоуправленческие, а не федеративные начала, когда территориальные и национальные субъекты являются конституционно обособленными государственно-подобными образованиями.

Отдельные ученые полагают, что «дополнительное обращение к национальному признаку в Основном законе государства, в частности при выделении республик в качестве субъектов Федерации в ч. 1 ст. 5 Конституции России на основании проживания титульной нации на соответствующей территории, в условиях современности не только представляется нерациональным, но и несет в себе опасность для целостности страны и безопасности государства в силу того, что может обусловить разжигание различными экстремистскими формированиями межнациональной розни». В этой связи предлагается ориентироваться на зарубежный опыт и «конституционно упрочить симметричность Российской Федерации путем закрепления равного конституционно-правового статуса субъектов»¹². Предлагается и другой вариант — объединение существующих субъектов в новые — губернии, которых может быть от 10 до 40. Губернии, в свою очередь, должны, по мнению М. С. Саликова, состоять «из округов, часть из которых — с особым статусом национальных, обеспеченным федеральными и губернскими гарантиями. Таким образом, могла бы быть осуществлена модель территориальной

федерации, располагающей и специфическими национальными территориями»¹³.

Такие подходы представляются оптимальными исключительно для идеальной модели, но в реалиях отечественной жизни они не просто утопичны, но и опасны, поскольку спровоцируют жесткое сопротивление национальных субъектов РФ. Единство полинационального, поликонфессионального федеративного государства следует укреплять не насильственными реформами, а развитием экономики и, как следствие, повышением финансирования социальной сферы, учетом интересов и улучшением благосостояния людей, проживающих в различных регионах. Потенциал действующей Конституции РФ вполне позволяет это делать без каких-либо потрясений, конституционных реформ. Она и была принята с целью сохранения исторически сложившегося государственного единства, гражданского мира и согласия, достойной жизни и свободного развития граждан¹⁴. Сам субъект ее учреждения — многонациональный народ Российской Федерации — является интеграционным, то есть единым в своем национальном многообразии народом, соединенным общей судьбой на своей земле¹⁵. Как верно отмечается в литературе, «любое ущемление этих интересов или пренебрежение ими отталкивает народы от федерации. Нарушение равновесия интересов субъектов федерации ведет к кризису федеративной системы»¹⁶.

Отмечая достоинства и недостатки действующей Конституции в вопросах федеративного устройства, необходимо помнить о той общественно-политической обстановке разгулявшегося сепаратизма, в которой она принималась. Поскольку предконституционный период характеризовался целым рядом серьезных проблем, отражавших дезинтегрированность государственно-правовой системы России, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. Конституция Российской Федерации заложила компромиссную мо-

¹¹ Шарифов М. Ш. Влияние этнократизма на обеспечение государственного суверенитета и федерализма // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 29.

¹² См.: Битюцкий Е. В. Указ. соч. С. 202.

¹³ Саликов М. С. О преимуществах и возможностях создания территориальной федерации // Полис. 1998. № 3. С. 210.

¹⁴ Преамбула Конституции РФ 1993 г.

¹⁵ Шустров Д. Г. *Essentia constitutionis*: Конституция Российской Федерации в фокусе теорий конституции XX—XXI веков // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 5. С. 82.

¹⁶ Смирнова В. В. Правовые и организационные проблемы реализации принципа равноправия субъектов Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 788.

дель федеративной государственности. При этом «на выборе привлеченных юридических конструкций безусловно сказалась ввешая в российскую государственность идеология решения советской властью национального вопроса»¹⁷. Вместе с тем прогрессивный характер конституционной модели федеративной государственно-правовой системы ученые справедливо связывают с сужением статуса республик, не являющихся суверенными государствами, учреждением принципа равноправия субъектов Федерации, переходом от национальной федерации к национально-территориальной и закреплении тенденции к сотрудничеству федерации и ее субъектов¹⁸. Стремясь к восстановлению конституционно-правового единства, Конституция в ч. 1 ст. 76 закрепила целостность правового пространства государства, установив, что федеральная Конституция и законы, принятые по предметам ведения Российской Федерации, имеют прямое действие на всей территории России. Данный постулат согласуется с положениями Конституции о суверенитете Российской Федерации, который распространяется на всю ее территорию (ч. 1 ст. 4), обеспечивает единство экономического, политического и правового пространства.

Очерчивая общие контуры функционирования субъектов Федерации, Конституция России, во-первых, признает их полноправными членами Федерации, обладающими всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ (ст. 73); во-вторых, устанавливает характер взаимоотношений субъектов Федерации между собой и с Российской Федерацией; в-третьих, обозначает предметы ведения субъектов Федерации; в-четвертых, определяет гарантии конституционного статуса субъектов РФ и стабильности их государственно-правовых институтов и, наконец, в-пятых, предоставляет возможности для развития конституционно-правового статуса субъектов Федерации и совершенствования его элементов.

Развитие конституционной модели российского федерализма. Современное федеративное устройство России отличается не только от устройства советского периода, но и того федерализма, который складывался непосредственно до и после принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. Практика развития федеративных отношений в последнюю четверть века свидетельствует об их неоднородности, разнонаправленности — от стихийной децентрализации («Берите столько суверенитета, сколько сможете проглотить») к довольно жесткой централизации, начало которой было положено в 2000 г. созданием федеральных округов с назначением в каждый округ полномочных представителей Президента РФ в соответствии с Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»¹⁹. Статус полномочных представителей Президента РФ значительно укрепился в связи с принятием 12 августа 2000 г. постановления Правительства РФ «О взаимодействии Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и схеме размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти»²⁰.

Данные нововведения можно охарактеризовать как точку отсчета, с которой начался переломный момент в укреплении государственно-правовой системы Российской Федерации, поскольку они, во-первых, начали стимулировать концентрацию усилий федеральных органов государственной власти на эффективное исполнение полномочий по приведению нормативно-правовой базы субъектов в соответствие с федеральным законодательством; во-вторых, позволили вывести полномочных представителей Президента РФ из-под влияния руководителей регионов, сделав их действительно самостоятельными и независимыми в своих действиях по представлению интересов

¹⁷ См.: Ливеровский А. А. Этнорелигиозные основания федерализма // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 1. С. 9.

¹⁸ См.: Умнова И. А. Современная конституционно-правовая модель российского федерализма: проблемы ее совершенствования и возможные тенденции эволюции // В сб.: 5 лет Конституции Российской Федерации: по пути к федерализму и местному самоуправлению. М., 1999. С. 142.

¹⁹ СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

²⁰ СЗ РФ. 2000. № 34. Ст. 3473.

центра в регионах, укреплению правопорядка в стране²¹.

За созданием федеральных округов и назначением в них полномочных представителей Президента РФ последовало создание управлений Генеральной прокуратуры РФ в округах, которые возглавили заместители Генерального прокурора РФ, а также образование управлений Министерства юстиции РФ и Министерства внутренних дел РФ в федеральных округах²². Основной задачей управлений стало выявление противоречащих Конституции РФ и федеральным законам нормативных правовых актов субъектов Федерации и принятие соответствующих мер по восстановлению единого конституционно-правового пространства. Выступая на Всероссийском совещании прокуроров, Президент РФ В. В. Путин отметил, что в 2000 г. благодаря усилиям прокуратуры в соответствии с Конституцией РФ были приведены 60 конституций и уставов субъектов Федерации, 2 312 региональных правовых актов²³.

Особое значение для систематизации законодательства субъектов Федерации и его гармоничного включения в российскую правовую систему имел Указ Президента РФ от 10 августа 2000 г. «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации»²⁴, которым был учрежден федеральный банк нормативных правовых актов субъектов Федерации — федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Существенные изменения коснулись порядка формирования Совета Федерации²⁵, из со-

става которого были выведены пользующиеся поддержкой населения своих регионов руководители законодательной и исполнительной власти. В 2004 г. глава субъекта РФ стал избираться не населением, а по представлению Президента РФ законодательным собранием соответствующего субъекта Федерации²⁶.

С 2000 г. благодаря инициированному Президентом РФ Федеральному закону от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ²⁷ начался процесс расторжения двусторонних договоров между Федерацией и 46 субъектами РФ, которых за период с 1994 по 1998 г. было заключено 42, и практически все они устанавливали особый правовой режим взаимоотношений Федерации с субъектом, изменяли конституционную модель разграничения предметов ведения. Последний договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан, перезаключенный в 2007 г.²⁸, утратил свою силу в связи с истечением срока его действия. Его продления в июле 2017 г. не произошло.

В 2003 г. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» установил перечень полномочий региональных органов государственной власти по предметам совместного ведения, осуществляемых данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ. Этот перечень практически ежегодно изменяется, ныне он насчитывает

²¹ См. об этом, в частности, интервью с А. Г. Аганбегяном «Общие законы не приводят к взяточничеству. К нему приводят эксклюзивы» (Российская газета. 2000. 7 июня).

²² СЗ РФ. 2001. № 24. Ст. 2416.

²³ Российская газета. 2001. 13 января.

²⁴ СЗ РФ. 2000. № 33. Ст. 3356.

²⁵ Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3336.

²⁶ Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

²⁷ Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3176.

²⁸ Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 199-ФЗ «Об утверждении Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 3996.

около 80 наименований. За пределами этого перечня допускается осуществление органами субъектов РФ иных полномочий, не отнесенных к федеральным полномочиям. Очевидно, что такая детализация в федеральном законе полномочий органов субъектов РФ свидетельствует о тенденции централизации федеративных отношений, об ограничении деятельности субъектов РФ по предметам совместного ведения. А. Н. Кокотов по этому поводу высказался, что в таких условиях сфера совместного ведения за рамками указанного перечня, по сути, превратилась в придаток исключительных федеральных полномочий (ст. 71), а субъекты в рамках такой политики потеряли право комплексного правового регулирования²⁹.

В настоящее время в Совете Федерации, Государственной Думе совместно с субъектами РФ обсуждаются новые направления развития федерализма. При этом отмечается значительный разброс подходов к понятию «российский федерализм», к вопросам дальнейшего развития федеративных отношений в нашей стране. Очевидно, не следует радикально изменять существующую конституционную модель, проводить «ревизию» и перестраивать основы федеративного обустройства, потому что это вызовет расшатывание основ государственного строительства Российской Федерации. Усилия федеральной власти следует направить на решение проблемы чрезмерной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов РФ, причина которой кроется в сохраняющемся на протяжении многих лет несоответствии расходных обязательств большинства субъектов РФ и муниципалитетов, связанных с реализацией собственных и переданных им полномочий, с объемом имеющегося у них финансового обеспечения. Федеральными законами на региональные органы власти возложено более 630 полномочий, а свыше 500 полномочий установлены различными федеральными законами без определения их чет-

кого статуса и механизма финансирования. На реализацию этих 500 с лишним полномочий не предоставляются субвенции из федерального бюджета. Они финансируются по факту за счет средств субъектов РФ³⁰.

Полагаем, что оптимизация конституционной модели российского федерализма нуждается в подкреплении ее законодательным установлением разумного соотношения полномочий и финансов, учетом особенностей конкретных субъектов РФ, а также стимулированием регионов на развитие их собственных экономик. Провозглашенные в Конституции принципы федеративного устройства и конституционно установленная модель разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами являются универсальными и гибкими. Как справедливо отмечает Н. М. Добрынин, основы конституционного строя, включая базовые принципы федеративных отношений, допускают возможность как централизации, так и децентрализации власти, поэтому пути достижения гармонии и субсидиарности при разграничении полномочий между органами государственной власти Федерации и субъектов РФ «нужно искать не столько собственно в положениях Конституции, сколько в мерах по реализации конституционных предписаний, включая общегосударственную политику, а также конституционное и отраслевое законодательство»³¹.

Заключение. В завершение еще раз отметим неприемлемость идеи ликвидации национальных автономий (округов и республик). Задачами российского государства являются сохранение этничности всех народов, населяющих Россию, недопущение «плавильного котла», в котором исчезнут самобытные национальные культуры, сохранение политико-правовой самобытности России. Это соответствует и историческим традициям России, и ментальности русского народа, и прагматическим интересам современной Российской Федера-

²⁹ См.: Кокотов А. Н. Новая модель разграничения полномочий // Российский юридический журнал. 2004. № 1. С. 13.

³⁰ См.: Стенограмма выездного совещания Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления на тему: «Актуальные вопросы развития российского федерализма» (город Якутск, 20 июня 2016 г.) // Местное право. 2016. № 3. URL: http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2016/12/pravo/2016-3/3_viezdnoe.pdf.

³¹ См.: Добрынин Н. М. Конституционализм и федерализм: несколько тезисов о созвучии смыслов и ценностей в контексте современного российского правопонимания // Конституционное право: итоги развития, проблемы и перспективы : сборник материалов международной научной конференции / отв. ред. С. А. Авакьян. М. : РФ-Пресс, 2017. С. 135.

ции, являющейся, по словам Н. А. Михалевой, «юридической формой государственности многонационального сообщества, которая дает возможность в рамках единого суверенного государства обеспечить жизнедеятельность многочисленных этносов, исторически обоснованных на территории России и составляющих российскую нацию»³².

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Битюцкий Е. В.* Конституционная модель современного российского федерализма : дис. ... канд. юрид. наук. — Пенза, 2017.
2. *Добрынин Н. М.* Конституционализм и федерализм: несколько тезисов о созвучии смыслов и ценностей в контексте современного российского правопонимания // Конституционное право: итоги развития, проблемы и перспективы : сборник материалов международ. науч. конференции / отв. ред. С. А. Авакьян. — М. : РГ-Пресс, 2017.
3. *Кокотов А. Н.* Новая модель разграничения полномочий // Российский юридический журнал. — 2004. — № 1.
4. *Кравчук С. С.* Рецензия на книгу Ю. Г. Судницына «Национальный суверенитет в СССР» // Вестник МГУ. — 1960. — № 2.
5. *Кутафин О. Е.* Российская автономия. — М., 2006.
6. *Левин И. Д.* Суверенитет. — М., 1948.
7. *Ливеровский А. А.* Этнорелигиозные основания федерализма // Конституционное и муниципальное право. — 2014. — № 1.
8. *Михалева Н. А.* Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). — М. : Юркомпани, 2010.
9. *Михалева Н. А.* Конституция 1993 г. — юридическая модель настоящего и будущего России // Lex Russica. — 2013. — № 12.
10. *Нарутто С. В.* Единство и многообразие российского федерализма // Актуальные проблемы российского права. — 2017. — № 9.
11. *Саликов М. С.* О преимуществах и возможностях создания территориальной федерации // Полис. — 1998. — № 3.
12. *Смирнова В. В.* Правовые и организационные проблемы реализации принципа равноправия субъектов Российской Федерации // Административное и муниципальное право. — 2015. — № 8.
13. *Умнова И. А.* Современная конституционно-правовая модель российского федерализма: проблемы ее совершенствования и возможные тенденции эволюции // 5 лет Конституции Российской Федерации: по пути к федерализму и местному самоуправлению. — М., 1999.
14. *Шарифов М. Ш.* Влияние этнократизма на обеспечение государственного суверенитета и федерализма // Конституционное и муниципальное право. — 2016. — № 7.
15. *Шустров Д. Г.* *Essentia constitutionis*: Конституция Российской Федерации в фокусе теорий конституции XX—XXI веков // Сравнительное конституционное обозрение. — 2017. — № 5.

Материал поступил в редакцию 18 июля 2018 г.

³² См.: *Михалева Н. А.* Указ. соч. С. 39.

THE CONSTITUTION, FEDERALISM AND UNITY OF THE STATE AND LAW SYSTEM OF RUSSIA

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

Abstract. *The article deals with the issues connected with the constitutional provisions of the fundamental constitutional principle of the unity of the state-legal system that preserves the integrity and sovereignty of the Russian State. Attention is drawn to the experience of constitutional consolidation of the federal order, the features of modern regulation of federal relations in the RF Constitution that have been preserved since the Soviet period. The author draws attention to the uniqueness of the domestic model of federation that has no analogues among foreign federal states.*

The article criticizes the statements that claim expediency of developing in Russia the federation that is based exclusively on territorial rather than national principles. Also, it criticizes the concepts that separation of republics as constituent entities of the federation “is unreasonable and dangerous,” and that “the most appropriate form of the state order for Russia” is a “unitary republic.” The author substantiates the idea that the unity in a federal state due to its rich historical experience can be achieved only through the unity of diversity. Thus, there is no need for constitutional reforms of federalism. It is concluded that the unity of a multi-ethnic, multi-confessional federal state should be strengthened not by forcible reforms, but by the development of the economy and, as a consequence, increase in financing in a social sphere in compliance with the interests and improvement of the well-being of people in different fields.

The article analyzes the evolution of the federal system of Russia, the current state of which differs not only from the Soviet period, but also from the federalism that developed in Russia before and after the introduction of the 1993 Constitution of the Russian Federation. Having identified modern federal problems, the author argues that optimization of the constitutional model of Russian federalism should be supported by legislative establishment of a reasonable balance between powers and finances in compliance with the peculiarities of specific constituent entities of the Russian Federation, as well as encouraging different regions to develop their own economies. At the same time, the objective the Russian state pursues is to preserve the ethnic identity of all peoples inhabiting Russia and the political and legal identity of Russia.

Keywords: *Constitution, federalism, sovereignty, state power, jurisdiction, powers, constituent entities of the Federation, state-legal system.*

REFERENCES

1. Bityutskiy E. V. Konstitutsionnaya model sovremennogo rossiyskogo federalizma :dis. ... kand. yurid. nauk [Constitutional Model of Modern Russian Federalism: PhD Thesis]. Penza, 2017. (In Rus.)
2. Dobrynin N. M. Konstitutsionalizm i federalizm: neskolko tezisov o sozvuchii smyslov i tsennostey v kontekste sovremennogo rossiyskogo pravoponimaniya [Constitutionalism and Federalism: several theses about the consonance of meanings and values in the context of modern Russian legal understanding]. *Konstitutsionnoe pravo: itogi razvitiya, problemy i perspektivy : sbornik materialov mezhdunarod. nauch. konferentsii [Constitutional Law: Development outcomes, challenges and prospects : Proceedings of International Scientific Conference]*. Ed. by S. A. Avakyan. Moscow. PG-Press, 2017. (In Rus.)
3. Kotov A. N. Novaya model razgranicheniya polnomochiy [The New Model of Separation of Powers]. *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal [Russian Juridical Journal]*. 2004. No. 1. (In Rus.)
4. Kvachuc C. C. Retsenzija na knigu Yu. G. Sudnitsyna «Natsionalnyy suverenitet v Sssr» [Review of the book by Yu. G. Sudnitsyn “National sovereignty in the USSR”. *Vestnik MSU*. 1960. No. 2. (In Rus.)
5. Kutafin O. E. Rossiiskaya avtonomiya [Russian autonomy]. Moscow, 2006.
6. Levin I. D. *Suverenitet [Sovereignty]*. Moscow, 1948. (In Rus.)
7. Liverovsky A. A. Etnoreligioznye osnovaniya federalizma [Ethno-religious grounds of federalism]. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo [Constitutional and Municipal Law]*. 2014. No. 1. (In Rus.)

8. Mikhaleva N. A. Konstitutsii i ustavy subektov rossiyskoy federatsii (sravnitel'no-pravovoe issledovanie) [Constitutions and charters of constituent entities of the Russian Federation (comparative legal study)]. Moscow. Yurcompany Publ., 2010. (In Rus.)
9. Mikhaleva N. A. Konstitutsiya 1993 g. — yuridicheskaya model nastoyashchego i budushchego rossii [The Constitution of 1993 as the legal model of present and future of Russia]. *Lex Russica*. 2013, No. 12. (In Rus.)
10. Narutto S. V. Edinstvo i mnogoobrazie rossiyskogo federalizma [The unity and diversity of Russian federalism]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava [Actual Problems of Russian Law]*. 2017. No. 9. (In Rus.)
11. Salikov M. S. O preimushchestvakh i vozmozhnomykh sozdaniya territorialnoy federatsii [Advantages and possibilities of creation of territorial federation]. *Polis*. 1998. No. 3. (In Rus.)
12. Smirnova V. V. Pravovye i organizatsionnye problemy realizatsii printsipa ravnopraviya subektov rossiyskoy federatsii [Legal and organizational problems of realization of the principle of equality of subjects of the Russian Federation]. *Administrativnoe i munitsipalnoe pravo [Administrative and Municipal Law]*. 2015, No. 8. (In Rus.)
13. Umnova I. A. Sovremennaya konstitutsionno-pravovaya model rossiyskogo federalizma : problemy ee sovershenstvovaniya i vozmozhnye tendentsii evolyutsii [Modern Constitutional and Legal Model of Russian Federalism: Problems of its improvement and possible tendencies of evolution]. 5 let Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii: po puti k federalizmu i mestnomu samoupravleniyu [5 years of the Constitution of the Russian Federation: On the way to federalism and local self-government]. Moscow, 1999. (In Rus.)
14. Sharifov M. Sh. Vliyanie etnokratizma na obespechenie gosudarstvennogo suvereniteta i federalizma [The influence of ethnocratism on ensuring state sovereignty and federalism]. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo [Constitutional and Municipal Law]*. 2016. No. 7. (In Rus.)
15. Shustrov D. G. Essentia constitutionis: Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii v fokuse teoryi konstitutsii xx—xxi vekov [Essentia constitutionis: The Constitution of the Russian Federation in the focus of constitutional doctrines of the 20th—21st centuries]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie [Comparative Constitutional Review]*. 2017. No. 5. (In Rus.)