

УДК 342.1, 342.4

ББК 67.400

Регион: экономика и социология, 2013, № 4 (80), с. 330–344

СТАБИЛЬНОСТЬ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ДИНАМИКА ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА СТРАНЫ

И.В. Лексин

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова

Аннотация

Статья посвящена актуальным проблемам конституционного развития Российской Федерации и ее федеративного устройства. Рассмотрены потенциальные направления трансформации территориального устройства в рамках действующей конституционной модели. Показаны возможности фактического изменения формы государственного устройства России при сохранении конституционных положений о федерализме. Предложены рекомендации по преодолению имеющихся теоретических и практических проблем.

Ключевые слова: Российская Федерация, Конституция, территориальное устройство, федеративное устройство, реформа, субъект Федерации, федеральная территория, регионалистское государство

Abstract

The article deals with the current legal issues of Russia's constitutional development and its federal system. The author considers the lines of potential transformation of territorial organization of the Russian Federation within the actual constitutional framework and demonstrates the possibilities of shifting the virtual territorial organization without affecting the constitutional decla-

rations regarding federal system of Russia. Recommendations aimed at overcoming the related theoretical and practical problems are proposed.

Keywords: the Russian Federation, Constitution, territorial organization, federal system, reform, constituent unit of the Russian Federation, federal territory, regional state

В отечественной науке почти общепринято мнение о нежелательности крупных конституционных реформ. Данная позиция далеко не бесспорна и подкрепляется отнюдь не только рациональными доводами, но и не в последнюю очередь эмоционально окрашенными соображениями. Как бы то ни было, основные положения, относящиеся к территориальному устройству России, сосредоточены в главах 1 и 9 Конституции Российской Федерации, внесение изменений в которые без пересмотра Конституции в целом согласно ст. 135 последней не допускается. Конечно, это не позволяет рассчитывать на проведение в ближайшей перспективе конституционной реформы территориального устройства страны. Однако сказанное не означает, что существенные изменения в нем невозможны без пересмотра Конституции. Напротив, как будет показано ниже, с действующей Конституцией совместимы не только укрупнение субъектов Федерации и изменение границ между ними, но и более значительные преобразования территориального устройства.

Прежде всего, как представляется, преувеличено сдерживающее значение фиксации перечня видов субъектов Федерации в ч. 1 гл. 1 ст. 5 Конституции. Указанная фиксация вызывает у специалистов сомнения в осуществимости некоторых изменений в составе Российской Федерации без принятия новой Конституции. В частности, С.А. Авакьян отмечает: «Еврейская автономная область не может отказаться от данного своего статуса, поскольку в статье 5 Конституции РФ говорится об автономной области в единственном числе. А изменение в главу 1 Конституции возможно лишь принятием новой Конституции» [1, с. 10]. Аналогичные соображения высказаны в отношении иных территориальных изменений, требующих исключения упоминаний о тех или иных видах субъектов Федерации из положения ч. 1 ст. 5 Конституции или замены в указанном положении единственного числа на множественное и наоборот [2].

Однако буквальное истолкование названного положения, закрепляющего перечень субъектов Российской Федерации, противоречит требованию их равноправия, также упомянутому в ч. 1 ст. 5 Конституции. В связи с этим представляется обоснованным считать данный перечень в определенном смысле констатирующим фрагментом этого положения (без ущерба для регулирующего значения другого его фрагмента – о равноправии субъектов Федерации), препятствующим появлению субъектов Федерации новых видов, но не исключающим возможности сокращения числа уже имеющихся видов. Такая трактовка позволила бы не рассматривать прекращение существования автономной области и подобные изменения в составе Российской Федерации, которые отразились бы на формулировке положения ч. 1 ст. 5 Конституции, как требующие пересмотра Основного Закона. Такие изменения, видимо, должны проводиться в общем порядке, намеченном в ч. 1 ст. 137 Конституции.

Окончательное решение данного вопроса находится в ведении Конституционного суда Российской Федерации, однако федеральный законодатель косвенно (но квалифицированным большинством) уже выразил свою позицию по поводу возможности внесения в территориальное устройство России изменений, выходящих за рамки положений Конституции, без их корректирования:

- согласно п. 4 ст. 4 Федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» в случае принятия в Федерацию в качестве нового субъекта части иностранного государства этому субъекту может быть предоставлен статус автономной области (что вызовет необходимость либо замены в перечне, содержащемся в ч. 1 ст. 5 Конституции РФ, слов «автономной области» словами «автономных областей», либо толкования названного перечня как имеющего констатирующее значение);
- в связи с реализацией Федерального конституционного закона от 14 октября 2005 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского

(Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа» в России не осталось ни одного автономного округа, входящего в состав края, однако это не побудило законодателя к принятию поправки к ч. 4 ст. 66 Конституции, упоминающей о таких автономных округах.

Таким образом, фактически уже существует прецедент молчаливого признания конституционного положения (ч. 4 ст. 66 Конституции о вхождении автономного округа в край) имеющим исключительно констатирующее значение. Поскольку существование данного положения не стало препятствием для указанного объединения, представляется, что и положение ч. 1 ст. 5 Конституции не сможет помешать исчезновению некоторых видов субъектов Федерации, сокращению или увеличению числа регионов определенного вида. Если же считать, что перечень субъектов Федерации, сформулированный в последнем положении, имеет перспективно-регулятивное, а не констатирующее значение, то аналогично следует оценивать и положение ч. 4 ст. 66 Конституции о вхождении автономного округа в край. Как следствие, необходимо будет признать образование нового субъекта Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского автономных округов не соответствующим Конституции.

Представляется, что положение ч. 1 ст. 5 Конституции (Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов) не исключает полностью и возможности существования в составе России территориальных образований, которые не имеют статуса субъектов Федерации (федеральных территорий).

Во-первых, конструкция «Российская Федерация состоит из...» не тождественна конструкции «территория Российской Федерации включает...». Исходя из зарубежной практики допустимо говорить о членстве в федерации лишь полноценных самоуправляемых территориальных единиц, подразумевая, что иные территории (федеральные, столичные и т.п.) являются составными частями федерации в значении государства, но не федерации в значении союза (например, США как союз состоят из 50 штатов, но в территорию США помимо

штатов непосредственно входит территория федерального округа Колумбия и атоллы Пальмира).

Во-вторых, о составе территории Российской Федерации говорится отдельно в ч. 1 ст. 67 Конституции: территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. Из этой фразы можно заключить, что авторы Основного Закона в положении ч. 1 ст. 5 стремились к выражению идеи о равноправии субъектов Федерации, а не к воспрепятствованию возникновению территорий, не относящихся ни к одному из субъектов Федерации. Поскольку такие территории уже существуют (к ним относятся внутренние воды и территориальное море), сложно отрицать осмысленность признания исключительно федеральными территориями хотя бы непригодных для постоянного проживания сухопутных местностей. Если население определенной местности в основном не является стабильным, воспринимает свой регион только как место работы и не связывает с ним свое будущее (т.е. имеет место интенсивная ротация населения вследствие трудовой миграции), если явное большинство этого населения не считает целесообразным наличие регионального уровня государственной власти, если в институтах государственной власти субъекта Федерации не нуждается также и коренное население, то сохранение субъекта Федерации будет означать навязывание жителям участия в политической жизни помимо их воли.

В-третьих, при толковании положения ч. 1 ст. 5 Конституции следует исходить из того, что оно призвано гарантировать жителям всех местностей возможность участия в формировании и осуществлении государственной власти регионального уровня. Преобразованием в федеральную территорию данная возможность не отнимается: в случае такого преобразования необходимо лишь предусмотреть, что по инициативе жителей федеральной территории должен быть назначен референдум по вопросу об учреждении (восстановлении) субъекта Федерации.

Более явным препятствием появлению федеральных территорий является названное выше положение ч. 1 ст. 67 Конституции. Однако данное положение входит в состав гл. 3 Конституции и может быть изменено посредством издания закона Российской Федерации о по-

правке к Конституции РФ. Сам порядок лишения территориального образования статуса субъекта Федерации, видимо, также может быть закреплен только в самой Конституции, поскольку в ч. 1 ст. 137 последней упоминается лишь о форме федерального конституционного закона «об изменении конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации». Утрата такого статуса с формально-логической точки зрения не есть его изменение.

Для реализации идеи формирования федеральных территорий, конечно, потребуется внесение изменений и в федеральное законодательство (прежде всего в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), и в законодательство заинтересованных в самопреобразовании субъектов Федерации.

Таким образом, в рамки действующей Конституции потенциально вписываются весьма разнообразные и сложные преобразования территориального устройства. Помимо этого необходимо иметь в виду и возможности фактической трансформации формы государственного устройства. Известно, что в разные исторические периоды его форма может существенно варьировать при неизменности конституционной основы [3].

Это подтверждают как последние полтора десятилетия отечественной истории, так и практика ряда зарубежных государств. Например, Швейцария трансформировалась в федерацию, сохранив в самоназвании на всех официальных языках, кроме немецкого, слово «конфедерация». Современная Российская Федерация, несмотря на самоназвание, по фактической форме территориального устройства в значительной степени тяготеет к регионалистским государствам [4]. Отклонение фактической формы территориального устройства государства от ее официального обозначения не является ни вредным, ни опасным, поскольку слово «федерация», словосочетание «федеративное государство» суть теоретические термины, не имеющие конституционных или законодательных определений. Действительное регулятивное значение имеют конкретные конституционные, законодательные, прецедентные правила (устанавливающие разграничение компетенции между уровнями государственной власти, статус терри-

ториальных образований и т.п.). Именно из их содержания и из практики их реализации выводится характеристика формы государственного устройства. И именно расхождение между этими правилами и практикой поддается юридической оценке и должно восприниматься как проблема правового характера.

Неопределенность понятия федерации сама по себе освобождает от необходимости сдерживать практическое развитие территориального устройства теоретическими представлениями о его идеальной форме. Поэтому наличие слова «федерация» в самоназвании государства или упоминание о федеративном характере территориального устройства в конституции государства не имеют строгого юридического значения (так же, как и присутствие в наименовании страны слов «конфедерация» или «союз» не дает оснований отрицать ее государственное единство [5]). Сложно, в частности, согласиться с тем, что «само наименование Российского государства» делает «федеративный принцип фундаментальным» [6, с. 14]. Скорее, такого рода самообозначение следует рассматривать как политическую декларацию. В свою очередь, отсутствие слов «федерация», «федеративный» в названии государства или в тексте конституции само по себе также не дает оснований для выводов о характере государственного устройства¹.

Более того, провозглашение федеративной формы государственного устройства в ч. 1 ст. 1 Конституции Российской Федерации не следует понимать буквально. В отсутствие общепринятых стандартов федеративного устройства, при недостаточной изученности мирового опыта федерализма в отечественной науке начала 1990-х годов 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 относительно чего были солидарны представители основных политических сил, это

¹ Например, эти слова не встречаются в Конституции США.

необходимость закрепления региональной самостоятельности при сохранении государственного единства. По сути, 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 Российской Федерации 1993 г. отражено именно это стремление, а, безусловно, не желание претворить в жизнь абстрактные теоретические идеи. Часто озвучивавшиеся региональными лидерами в 1990-х годах призывы к построению «подлинного федерализма» в действительности подразумевали повышение политического веса, усиление законодательной и финансовой самостоятельности регионов.

Поэтому исходя из исторического толкования конституционных положений о федеративном характере российского государства можно 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. Несоответствие же территориального устройства России доктринальным представлениям о федерализме, не отраженным напрямую в конституционных положениях (статьи 5, 65–67, 71–73, 76–78, 137), допустимо не рассматривать как противоречие Конституции.

В рамках такого толкования «подлинно федеративное» устройство неверно считать безусловной основой существующего конституционного строя России или безусловным ориентиром для конституционного строительства. Это устройство оказалось в числе таких основ постольку, поскольку именно с федерацией ассоциировались выше-названные политические устремления и блага. Иначе говоря, корректный, емкий и нейтральный термин «децентрализованное государство», как и в 1918 г., в 1993 г. был подменен не до конца понимаемым словосочетанием «федеративное государство» – вследствие большей выразительности и 75-летней конституционной традиции.

Итак, в российском политико-правовом контексте федерализм имеет не первичное, а только инструментальное значение (не самоценен, а лишь служит средством децентрализации и сочетания общероссийской и региональных идентичностей). 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, основано на частичной подмене понятий, а следовательно, не имеет принципиального характера, не требует отношения к федерализму как к ценности, не означает обязательности формирования строго определенного территориального устройства.

Территориальное устройство Российской Федерации в виде, сложившемся на основании Федеративного договора и Конституции 1993 г., несмотря на многообразные замечания о его непрактичности, в действительности оказалось чрезвычайно утилитарным. Оно было подчинено сугубо жизненной цели, состоявшей в снижении влияния республик на политические процессы, в том числе на принятие законодательных решений. Новые субъекты Федерации – края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа – были призваны служить политическим противовесом республикам. В числе прочего в связи с этим на второй план отошли проблемы «сложносоставных» субъектов Федерации и разделенности городов федерального значения и прилегающих к ним областей.

Как бы ни оценивалось нынешнее территориальное устройство Российской Федерации, свою задачу оно выполнило блестяще: руководство республик со временем свыклось с существованием новых субъектов Федерации, а последние обеспечивали поддержку хотя и не каждой из централизационных законодательных инициатив, но многих из них. Таким образом, повышение правового статуса бывших административно-территориальных единиц Российской Федерации до уровня ее субъектов и, главное, предоставление им равного представительства с республиками обеспечили возможность осуществления централизации. В мировой практике это поистине уникальный

случай² изменения формы территориального устройства государства. Ни в одной стране мира децентрализация не принесла столь парадоксальные и при этом диалектически столь идеальные результаты. Образно выражаясь, российский федерализм 1990-х годов «самоликвидировался»³ в XXI в., поскольку это было заложено в его конструкции (хотя в 1990-е годы объективно оценить централизационный потенциал выравнивания конституционно-правового статуса краев и областей со статусом республик вряд ли было возможно).

Произошедшее за последние полтора десятилетия уменьшение самостоятельности субъектов Федерации само по себе вряд ли достойно однозначного осуждения. Такой результат федеральной законодательной политики, видимо, вполне устраивал и так называемые региональные элиты, и население. Подтверждением данному тезису служит безболезненность осуществленной централизации, которую можно назвать достаточно резкой по мировым меркам. Крайне сложно представить себе, чтобы жители североамериканских штатов, канадских провинций или швейцарских кантонов безучастно наблюдали за кардинальным снижением самостоятельности соответствующих субъектов федерации, а следовательно, за сокращением собственных политических прав и фактических возможностей в отношении участия в государственной жизни. Российские преобразования 2000-х годов, иногда именуемые «федеративными реформами», не встретили почти никакой реакции со стороны населения, что свидетельствует о массовом безразличии к форме государственного устройства и территориальной автономии.

Поэтому, как представляется, «фантомное» (по выражению Н.М. Добрынина [7, с. 5]) состояние современного российского федерализма не является его безусловным дефектом и в отсутствие явно выраженных требований со стороны общественности не требует исправле-

² Вернее, повторение уникального опыта разрушения и восстановления отечественной государственности в период, последовавший за Февральской революцией 1917 г. Признание Советской властью права наций на самоопределение и успешная национально-государственная политика ВКП(б) в конечном счете привели к политическому объединению большей части территорий, прежде входивших в состав Российской империи, в рамках СССР.

³ Конечно, эта самоликвидация не является окончательной и необратимой.

ния. Как было сказано, для России ценность федерализма является далеко не непререкаемой, в отличие, например, от Германии, США или Швейцарии. Ажиотажный интерес к территориальной самостоятельности, наблюдавшийся во многих местностях в конце 1980-х – середине 1990-х годов, по-видимому, был вызван прежде всего тем, что социально-экономические проблемы ассоциировались с характерной для предшествовавшего исторического периода централизацией государственной власти. Однако последовавшие годы показали отсутствие жесткой связи между социально-экономическим благополучием территориальных образований и получением ими элементов внутреннего суверенитета, а общественная поддержка идей региональной самостоятельности за полтора последних десятилетия существенно ослабла.

В связи с этим политические перспективы российского государственного строя сегодня выглядят совсем иначе, чем одно-два десятилетия назад. Утверждения о том, что федерализм является единственно верным ориентиром развития государственного устройства или единственно возможным средством сохранения государственного единства, уже можно воспринимать не как неопровержимые, а скорее как недоказуемые. Перераспределение политических интересов и целей, политическая индифферентность большинства населения, отсутствие устоявшихся политических традиций повышают шансы на спокойную смену формы государственного устройства, а вернее, на продолжение ее трансформации, начавшейся более 10 лет назад (даже несмотря на небывалую для современной России политическую ангажированность части населения, обусловленную федеральными избирательными кампаниями 2011–2012 гг.).

Следует заметить, что и повышение социально-политической активности граждан в ходе и после завершения избирательных кампаний по выборам депутатов Государственной думы в 2011 г. и Президента Российской Федерации в 2012 г. фактически не касалось взаимоотношений между уровнями государственной власти. Даже изменение порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ Федеральным законом от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных орга-

нов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» [8], хотя и имеет непосредственное отношение к политической самостоятельности субъектов Федерации, было продиктовано требованиями о повышении не указанной региональной самостоятельности, а ответственности должностных лиц перед населением. Формулировки же упомянутого федерального закона отнюдь не свидетельствуют об изменении сложившихся субординационных отношений между федеральным центром и регионами. Так, п. 4 ст. 4 этого закона предписывает региональным законодателям привести конституции (уставы) субъектов Федерации в соответствие с обновленным федеральным законодательством и принять законы о выборах названных должностных лиц и о порядке отзыва их избирателями.

Позиция населения и депутатского корпуса в отношении данного вопроса свидетельствует, конечно, не о неуважении или презрении к принципу федерализма, а просто о его не востребованности и об отсутствии представлений о нем как о ценности или благе. Более того, можно с достаточной степенью уверенности предположить, что большинство или по крайней мере весьма значительное число жителей нашей страны с термином «федерализм» просто не знакомо. Пропагандируемое «воспитание уважения к ценностям федерализма» [9, с. 4] в этих условиях может не дать ожидаемого эффекта.

Отсутствие в российском обществе достаточного стремления к формированию федеративных отношений, в свою очередь, также не следует воспринимать как изъян, заслуживающий порицания и требующий исправления. Это данность, обусловленная действием множества факторов, с которой, с одной стороны, необходимо считаться и которая, с другой стороны, безусловно, не вечна и подвержена естественным изменениям. Приведение же территориального устройства России в соответствие с декларированным принципом федерализма возможно интерпретировать не только как восстановление желаемого порядка, но и как насилие над фактической ситуацией, выражающееся в навязывании политической самостоятельности сообществам, не го-

товым, не стремящимся к ней и не нуждающимся в ней даже в отдаленной перспективе⁴.

В то же время нельзя отрицать, что в России существует значительное количество территориальных сообществ, для которых политическая самостоятельность уже имеет достаточно глубокие исторические корни и является предметом национальной гордости или основанием для нее. Лишение таких сообществ атрибутов государственности, по всей вероятности, оказалось бы болезненным для национально-культурного самосознания и привело бы к масштабным внутригосударственным конфликтам. При этом следует иметь в виду, что психологически комфортное положение исторически сложившихся (в том числе национальных) территориальных сообществ обеспечивается не только многообразием сферы самостоятельного принятия решений, но и, далеко не в последнюю очередь, ее относительными размерами. Как известно, атрибуты, указывающие на специфичность того или иного региона по сравнению с другими местностями, подчас более ценны для национального самосознания, чем широта автономии. Сказанное может быть сведено к следующим тезисам:

- правовые механизмы, обеспечивающие политическую самостоятельность регионов России, в принципе могут считаться востребованными; степень этой востребованности весьма различна в разных регионах (имеются основания полагать, что многие территориальные общности объективно не нуждаются в самостоятельности в той мере, в какой это предусмотрено конституционно и законодательно);
- можно предположить, что территориальные образования в составе Российской Федерации, для которых автономия является политико-культурной ценностью, достаточно спокойно относятся к сокращению этой автономии в случае, если в относительном выражении она в результате окажется более широкой, чем у других регионов (т.е. если последних централизация коснется существеннее).

⁴ Наиболее категорично по данному поводу высказался О.И. Чистяков: «России вообще не нужна никакая федерация... Федеративная форма для современной России всегда будет искусственной» [5, с. 343].

Формальное закрепление самой формы государственного (территориального) устройства составляет отдельную концептуальную проблему. С одной стороны, категории, описывающие эту форму, являются

- оценочными, т.е. характеристика государства как унитарного, федеративного, иного производна от его фактических свойств и не имеет регулятивного значения в отсутствие конкретизирующих конституционных, законодательных положений или судебного толкования;
- теоретическими и непрактичными: установление в конституции (или ином источнике права, имеющем учредительный характер) формы государственного (территориального) устройства консервирует правовую действительность и делает ее производной от теоретических дефиниций.

С другой стороны, закрепление формы государственного устройства за последние два столетия становилось все более типичным. В конституциях многих государств отмечается их унитарный или федеративный характер. Однако оценивая применимость зарубежной практики к отечественным реалиям, следует учесть такие обстоятельства, как сочетание в составе нашей страны местностей, население которых приветствует централизацию, с регионами, стремящимися к значительной административной и политической самостоятельности; массовое безразличие в отношении формы государственного (территориального) устройства и отсутствие у существенной части социально активного населения ясных предпочтений относительно этой формы.

Сказанное выше побуждает усомниться в том, что Россия в настоящий момент нуждается в конституционном или ином официальном закреплении той или другой формы государственного (территориального) устройства. Конституционного закрепления требуют конкретные правила, устанавливающие статус территориальных образований, гарантии учета интересов соответствующих субъектов, процедуры осуществления территориальных изменений, а не абстракции, лишенные способности производить непосредственное регулятивное воздействие.

Конечно, реализовать данную рекомендацию в рамках действующей Конституции невозможно, однако было бы нелишним воспользоваться ею, когда потребность в обновлении этого документа возникнет. Конституционная открытость государственного (территориального) устройства не является чем-то революционным. Ради справед-

ливости следует отметить, что с теоретически выделяемыми формами такого устройства официально ассоциируют себя далеко не все современные государства. Для России принцип федерализма, как отмечалось выше, условен. 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.

Литература

1. **Авакьян С.А.** Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 3. – С. 5–12.
2. **Лысенко В.Н.** Развитие федеративных отношений в России и изменение Конституции РФ // Регион: экономика и социология. – 1997. – № 3. – С. 63–75.
3. **Watts R.L.** Federalism, federal political systems, and federations // Annu. Rev. Polit. Sci. – 1998. – No. 1. – P. 117–137.
4. **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. – Вып. 12. – С. 476–486.
5. **Чистяков О.И.** О правовой природе «Российской Федерации» // Становление «Российской Федерации» (1917–1922). – 2-е изд. – М., 2003. – С. 329–344.
6. **Ким Ю.В.** Федеративный режим. – М., 2007. – 256 с.
7. **Добрынин Н.М.** Новый федерализм: концептуальная модель государственного устройства Российской Федерации: Автореф. дисс. ... д-ра юр. наук. – Тюмень, 2004.
8. **Федеральный закон** от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 19. – Ст. 2274.
9. **Заметина Т.В.** Федерализм в системе конституционного строя России: Автореф. дисс. ... д-ра юр. наук. – Саратов, 2010.

Рукопись статьи поступила в редколлегию 22.10.2013 г.