

Виталий Иванов

# ПУТИНСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ

Централизаторские реформы  
в России в 2000–2008 годах



# Виталий Вячеславович Иванов

## Путинский федерализм.

### Централизаторские реформы в России в 2000-2008 годах

*Текст предоставлен правообладателем*

*[http://www.litres.ru/pages/biblio\\_book/?art=2891725](http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=2891725)*

*Путинский федерализм. Централизаторские реформы в России в  
2000-2008 годах: Территория будущего; М.; 2008  
ISBN 5-91129-036-7*

#### **Аннотация**

Книга Виталия Иванова посвящена федеративным и смежным реформам, проведенным в 2000-х гг., и сопутствовавшим им политическим мероприятиям федеральной власти. Она написана «на стыке» юриспруденции, политологии и истории. Автор подробно разбирает реформу Совета Федерации, «реформу Козака», «губернаторскую реформу» и пр., при этом делая обширные экскурсы в новейшую историю государственного устройства и политической системы России (1990-х гг.). Автор не скрывает, что руководствуется охранительским подходом и полемизирует с критиками путинской политики, приводя обширную аргументацию. Для политиков, депутатов, государственных служащих, журналистов, преподавателей, студентов, аспирантов и соискателей, а также

для всех, интересующихся проблематикой государственного строительства, политической историей и конституционным правом.

# Содержание

От автора	5
Введение	8
1	9
2	13
3	35
Часть I	37
Глава 1	37
1	37
2	45
Конец ознакомительного фрагмента.	47

# **Виталий Иванов**

## **Путинский федерализм.**

### **Централизаторские реформы в России в 2000—2008 годах**

#### **От автора**

Вы держите в руках книгу, рассказывающую о централизации российского государства в 2000 – 2008 гг., о том, как в те годы изменились отношения между Центром и регионами. Она написана, что называется, на стыке юриспруденции, политологии и истории, поэтому анализ правового материала сочетается с изложением политического контекста и, главное, пересказом официальных программных установок и фактических мотивов, целей руководства страны. Я стремился не просто разобрать принятые в последние годы нормативные правовые акты на предмет их конституционности и пр., но и объяснить, как в них отливалась политическая воля.

История реформ 2000 – 2008 гг. рассказана в четырех гла-

вах в соответствии с их предметно-хронологическим разделением на:

1) реформы, проведенные в 2000 – 2002 гг.;

2) первую большую федеративную реформу («реформа Козака»), призванную четко разграничить компетенцию между уровнями власти (2003 – 2007 гг.);

3) кампанию по укрупнению регионов (стартовала в 2003 г., приостановлена в 2007-м);

4) вторую большую федеративную реформу («путинскую реформу»), изменившую порядок наделения полномочиями глав регионов и исправившую ряд недостатков первой (стартовала в 2004 г.). Разбору практических вопросов предшествуют подробные теоретические и исторические экскурсы.

Сразу хочу предупредить, что некоторые темы я сознательно обошел либо затронул лишь обзорно или точно.

Во-первых, проблему чеченского урегулирования. Она, несомненно, требует отдельного специального исследования.

Во-вторых, вопросы межбюджетных отношений, распределения налогов и поступлений от них, регулировании природопользования, а также социальной политики. Я прекрасно отдаю себе отчет в их важности, но, поскольку не являюсь специалистом в соответствующих областях, предпочел подробно не высказываться. В-третьих, большую муниципальную реформу, которая начата еще в 2003 г. после принятия соответствующего Закона, но окончательно должна быть за-

пущена только с 1 января 2009 г. О местном самоуправлении и его судьбе в России тоже нужно писать отдельную книгу.

Первое издание этой книги (под названием «Путин и регионы. Централизация России») увидело свет в 2006 г. К сожалению, в нем был допущен ряд неточностей при изложении исторических фактов и интерпретации нормативных правовых актов. В настоящем издании они исправлены.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Наименования учреждений, организаций, государственных должностей даются в авторской редакции. – *Прим. ред.*

# Введение

В 2000-е гг. в России под руководством Владимира Путина была проведена серия реформ, направленных на построение (достройку) системы централизованного федерализма. Чтобы понять смысл этих реформ и суть их результатов (пока еще промежуточных), необходимо, как представляется, принять три данности. Во-первых, подлинное, очищенное от идеологизированных и конъюнктурных наслоений значение понятия «федерализм». Во-вторых, противоречивость процессов, происходивших в сфере государственного строительства в 1990-е гг. В-третьих, предопределенность, неизбежность и необратимость централизаторского курса последних восьми лет.

# 1

*Федерализм есть комплекс государственно – правовых институтов, образующих две параллельные системы государственной власти, две системы права и, следовательно, две параллельные юрисдикции, а также набор обосновывающих и обеспечивающих такое «раздвоение», «расщепление» государственной власти научных теорий, идеологических и пропагандистских концептов. Федеративное устройство предполагает наличие федеральной (центральной) власти и власти субфедеральной (региональной), привлечение субъектов федерации к делам федерации и, соответственно, участие федерального центра в решении вопросов регионального значения. Иными словами, как в геометрии Лобачевского, параллели пересекаются. Так, согласно Конституции России оборона страны отнесена к исключительному федеральному ведению, однако указ Президента о введении военного положения подлежит обязательному утверждению Советом Федерации, в котором заседают парламентарии, избранные или назначенные властями регионов (п. «м» ст. 71, ч. 2. ст. 87, п. «б» ч. 1 ст. 102). Наша Федерация передает на региональный уровень часть поступлений от федеральных налогов и т. д.*

Безусловно, модели федерализма могут быть очень и очень разными, в том числе *централизованными и децен-*

*трализованными.* Чем выше степень централизации, тем меньше самостоятельности у регионов. Можно сравнить для примера модели государственного устройства США и Индии. Конституция США фиксирует компетенцию федеральной власти и запреты штатам в принципе совершать те или иные действия или совершать их без согласия Конгресса. Индийская Конституция перечисляет предметы ведения, по которым законодательствуют штаты, однако тут же устанавливает, что в отдельных случаях по ним может законодательствовать и Федерация. Более того, именно за федеральным парламентом закреплено право принимать законы по предметам ведения, не упомянутым в перечнях предметов ведения штатов и предметов совместного ведения. Таким образом, в США остаточная компетенция принадлежит штатам, а в Индии – Федерации. Исполнительная власть в американских штатах осуществляется избираемыми населением губернаторами (в Миссисипи губернатор избирается выборщиками). В Индии губернаторы назначаются президентом страны, но при этом они обязаны работать совместно с правительствами штатов, главами которых становятся представители партий, победивших на региональных парламентских выборах. Федеральная власть в Индии может принять закон о создании или ликвидации штата без учета мнения его населения, в США такое невозможно и т. д. Обе модели – федеративные.

Часто проводимая в современной научной и учебной ли-

тературе, а также СМИ *идея неразрывной связи федерализма с демократией как в историческом (античном) понимании слова «демократия», так и в современном совершенно несостоятельна.* В одних государствах в те или иные периоды федеративное устройство способствовало развитию демократических институтов и практик, в других нет. Даже наоборот<sup>2</sup>. Достаточно вспомнить порядки в южных штатах США в 1870 – 1960-х гг. или «касикизм» в латиноамериканских федерациях XIX—XX вв. И в том и в другом случае в регионах федерализм способствовал формированию и

---

<sup>2</sup> Авторитетный специалист по теории и истории федерализма Э. Гиббсон высказывается по этому вопросу следующим образом: «Федерализм – это всего лишь принцип организации территории государства. [...] Демократия же – это система, которая занимается взаимоотношениями индивидуума и государства. [...] Люди часто смешивают эти два понятия. Они считают, что большее количество федеральных элементов в государстве автоматически ведет к демократии, однако на самом деле существует масса унитарных государств, безупречных с точки зрения демократии». И далее: «Федерализм автоматически и сам по себе никого не делает более демократичным». Но это еще не все. Р. Даль в своей книге «Происхождение американской конституции», рассматривая вопрос, насколько демократична Конституция США, отмечал, что когда люди говорят о демократии, они прежде всего думают об основополагающем правиле: один человек – один голос. Но федерализм, настаивает Гиббсон, нарушает это правило. «Федерализм отдает предпочтение не людям, а территориям. Таким образом, правило „один человек – один голос“ может быть нарушено тем, что один регион более репрезентативен, чем другой. Даже в самом начале работы над американской Конституцией вопрос о том, что федерализм будет доминировать над демократией, уже стоял на повестке дня. Конституция изначально так задумывалась. В сенате каждый штат имеет двух представителей. Поэтому, скажем, в Калифорнии за одного сенатора голосует в 67 раз больше избирателей, чем в Вайоминге» (Эксперт. 2005. № 41.).

функционированию консервативных антидемократических режимов, обособленных от центральной власти.

По сути, чтобы сказать федеративное государство или нет, достаточно уточнить факт формального наличия в нем одной или двух систем государственной власти. И все. Остальное надуманно – зачастую даже не из приверженности неким теоретическим воззрениям или идеологическим догмам, а всего лишь в целях практической политики, пропаганды и пр.

## 2

*При крушении СССР в 1990 – 1991 гг. Россия (Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика – РСФСР) была обречена на деструктивную децентрализацию. Распад советской федерации не мог не отразиться на ее главном субъекте, который сам был устроен полужедеративно.*

Децентрализация прямо поощрялась руководством СССР и КПСС, пытавшимся опираться на власти российских автономий в борьбе с Борисом Ельциным и его союзниками из числа «демократов». Именно этой цели в первую очередь служили принятые в апреле 1990 г. законы СССР, уравнившие автономные советские социалистические республики (АССР) в правах с союзными (ССР), в состав которых они входили. Получилось, что РСФСР уравнили с ее собственными субъектами.<sup>3</sup>

В Конституции РСФСР не использовалось понятие «субъект федерации», но из нее тем не менее ясно следовало, что АССР являются субъектами федерации, а российские края, области<sup>4</sup>, города республиканского

---

<sup>3</sup> Эти законы распространялись на все ССР, имевшие в своем составе АССР (Россию, Азербайджан, Грузию, Узбекистан).

<sup>4</sup> Впервые различие между краем и областью было формально проведено в 1924 г. в одном из решений ВЦИК. В нем указывалось, что край в отличие от области включает в свой состав национальные территориальные единицы.

подчинения, автономные области и автономные округа – нет, что они лишь территориальные единицы РСФСР. Другими словами, *РСФСР по факту была полуфедерацией.*

В 1990 г. в состав РСФСР входили 16 национальных АССР – Башкирская, Бурятская, Дагестанская, Кабардино-Балкарская, Калмыцкая, Карельская, Коми, Марийская, Мордовская, Северо-Осетинская, Татарская, Тувинская, Удмуртская, Чечено-Ингушская, Чувашская и Якутская.

Дело даже не в том, что эти законы противоречили Конституции СССР, а в том, что сама попытка укреплять власть Союза посредством усиления автономий, а фактически стимулирования национально-сепаратистских настроений в них (элиты многих АССР давно мечтали если не о суверенитете, то о статусе союзной республики) была столь же конструктивна, как заливание костра керосином.

РСФСР провозгласила свой государственный суверенитет 12 июня 1990 г, и это в том числе стало ответом на политику союзного руководства. Естественно, в сложившейся политической обстановке российская власть не могла себе позволить выступать с централизаторскими лозунгами. Напротив, она вынуждена была пытаться перехватывать инициа-

---

Однако, как хорошо известно, ни тогда, ни в дальнейшем при решении вопросов государственного устройства это правило не соблюдалось. Так, в составе Приморского края никаких национальных единиц никогда не было, зато в Тюменскую область было включено два национальных округа и т. д.

тиву. Отсюда знаменитый ельцинский призыв к АССР брать суверенитета «побольше» (очень скоро, правда, Президент фактически взял свои слова обратно). С июля 1990 по январь 1991 г. по России прокатился «парад суверенитетов» – соответствующие декларации приняли все автономные республики, кроме Дагестана и Мордовии. Затем положения о суверенитете включили в тексты их конституций. Формальный суверенитет республики, разумеется, не приобрели, суверенными их никто не признал (как и РСФСР не стала суверенной после 12 июня 1990 г), но претензии были заявлены. В мае 1991 г. из Конституции РСФСР было исключено упоминание об их автономии<sup>5</sup>. Однако это считалось только началом. Планировалось, что некоторые российские республики станут самостоятельными участниками нового Союзного договора, то есть останутся в составе России, но при этом окончательно уравниются с ней в «обновленном» Союзе (!).

В июле 1991 г. был принят пакет законов РСФСР о преобразовании в республики четырех из пяти существовавших тогда автономных областей – Адыгейской, Горно-Алтайской, Карачаево-Черкесской и Хакасской. С тех пор у нас есть только одна автономная область – Еврейская (ЕАО). После разделения Чечено-Ингушской Республики в 1991 –

---

<sup>5</sup> Северная Осетия, Татарстан, Тыва и Чечено-Ингушетия не допустили проведения на своих территориях референдума о введении поста Президента РСФСР (17 марта 1991 г.).

1992 г. в России 21 республика.

Безусловно, крушение СССР в конце 1991 г. было катастрофой. Но он к тому времени был обречен. *Если бы даже удалось подписать горбачевский договор, Союз все равно распался бы, пусть не в 1991–м, а пару лет спустя. При этом еще увлек бы за собой и Россию.* В Татарстане, к примеру, некоторые политики до сих пор жалеют, что республика не стала субъектом «обновленного Союза». А то смог бы потом получить независимость наравне с Украиной, Казахстаном и пр. Кто не верит, что подобное было возможно, пусть перечитает документы и прессу того периода.

Однако, хотя республики не получили права на выход из состава России<sup>6</sup>, угроза того, что она разделит судьбу Союза или утратит некую часть своей территории, в начале 1990-х гг. оставалась вполне реальной. Федеральная власть была крайне слаба. Республики требовали привилегий, некоторые из них в своих конституциях провозгласили собственную международную правосубъектность, право на отделение, договорный характер своих отношений с Россией и пр. На это налагалась дискуссия о целесообразности создания «Русской республики», о «республиканизации» краев, областей и автономий, кое-где дело дошло и до практических ша-

---

<sup>6</sup> За ССР конституционно признавалось право на выход из состава Союза, АССР относительно ССР такого права не имели и закрепить его на союзном уровне, к счастью, не успели (а могли бы ведь поправку к Конституции СССР принять).

гов<sup>7</sup>. Как раз в этой связи нельзя не понимать, что *многие шаги тогдашнего федерального руководства, которые воспринимались и до сих пор воспринимаются чуть ли не как подталкивание страны в пропасть, на самом деле позволили затормозить, а потом и вовсе остановить дезинтеграцию.*

В 1992 г. был подписан Федеративный договор, наделивший края, области, города Москву и Санкт-Петербург, единственную оставшуюся автономную область и автономные округа статусом субъектов Российской Федерации (в нем отказались участвовать Татарстан и Чечено-Ингушетия). Регионы были поделены на три группы в зависимости от специальных статусов, дополнявших видовой статус субъектов Федерации:<sup>8</sup>

- 1) республики, поименованные «суверенными»;
- 2) края, области и города Москва и Санкт-Петербург (понятие «город федерального значения» было введено позже);
- 3) автономная область и автономные округа. У первой группы был максимальный объем компетенции, у второй

---

<sup>7</sup> Например, в Красноярске в начале 1990-х обсуждался вопрос о целесообразности провозглашения «Енисейской республики». Можно также вспомнить о провозглашении «Ямало-Ненецкой республики» и даже принятии декларации о ее суверенитете в 1990 г. (федеральная власть фактически проигнорировала эту выходку), о попытке провозглашения «Южно-Уральской республики» Челябинским областным Советом в 1993 г. и т. д.

<sup>8</sup> Федеративный договор был составлен из трех отдельных договоров с тремя группами регионов.

меньше, у третьей еще меньше<sup>9</sup>. Но при этом крайне важно, что *Россию из полуфедерации трансформировали в федерацию и республикам, старым субъектам Федерации выставили определенный противовес в виде новых.*

Потом, правда, в 1994 – 1995-х гг. последовала серия «индивидуальных» внутрифедеральных договоров, которыми некоторые республики были наделены дополнительными правами.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Так, только за республиками закреплялись гарантии статуса и территориальной целостности. Только им была предоставлена вся полнота «государственной (законодательной, исполнительной, судебной) власти» на своих территориях. Краям, областям, Москве, Санкт-Петербургу, Еврейской автономной области и автономным округам – лишь самостоятельность в осуществлении полномочий государственной власти вне пределов ведения Федерации и совместного ведения. Было упомянуто право республик принимать собственные законы, другие субъекты Федерации прав на принятие законов не получили. Федеральные органы законодательной власти обязались рассматривать предложения по направленным ими законопроектам по предметам совместного ведения лишь от республик. Республики объявлялись «самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических отношений», края, области, республиканские города, автономная область и автономные округа – участниками только «связей». «Земля и ее недра, воды, растительный и животный мир» определялись как достояние (собственность) народов, «проживающих на территории соответствующих республик». У населения краев, областей, республиканских городов и автономий аналогичного достояния не нашлось. Этот перечень можно продолжить. Башкортостан тогда добился еще и подписания отдельного Протокола (приложения к Договору с республиками), которым ему в индивидуальном порядке предоставлялись дополнительные права.

<sup>10</sup> Между российским и татарстанским правительствами еще в 1992 г. было заключено специальное Соглашение по экономическим вопросам.

И Федеративный договор, и внутрифедеральные договоры 1994 – 1995 гг. совершенно заслуженно критиковались как с политических, так и с правовых позиций. Однако в конечном счете они оказались исторически оправданными. Национально-сепаратистские настроения в бывших автономиях постепенно улеглись (только в Чечне они все же вылились в криминально-террористический мятеж), республиканские лидеры удовлетворились привилегиями, и, когда федеральная власть стала понемногу укрепляться, разговор велся уже только об их сохранении и приумножении. О выходе республик из состава России более никто всерьез не упоминал.

Тем более что в 1993 г. через всенародное голосование<sup>11</sup> провели Конституцию, которая (если правильно ее толковать) задает основу централизованной модели федеративного устройства. В ней:

- 1) заявлено, что суверенитет России распространяется на всю ее территорию (ч. 1 ст. 4),
- 2) установлен примат (верховенство) федерального права (ч. 2 ст. 4 и ч. 1 ст. 15);
- 3) установлено прямое действие Конституции (ч. 1 ст. 15),

---

<sup>11</sup> Именно через всенародное голосование, а не референдум. Институт всенародного голосования специально придумали для этого случая, чтобы избежать выполнения требования действовавшего тогда Закона «О референдуме РСФСР» о принятии новой Конституции большинством от общего числа внесенных в списки избирателей. Хотя это оказалось излишним – явка составила 54,8 процента, а «за» было подано 56,6 процента голосов.

- 4) провозглашено единство правового пространства (ч. 2 ст. 4),
- 5) провозглашено единство экономического пространства (ч. 1 ст. 8),
- 6) провозглашено единство системы государственной власти (ч. 3 ст. 5),
- 7) отдельно прописана единая система исполнительной власти в пределах федерального ведения и полномочий Федерации по предметам ее совместного ведения с регионами (ч. 2 ст. 77).

Более того, по Конституции за всеми регионами закрепляется единый базовый видовой статус субъектов Федерации: они все равноправны в своем положении в Федерации (ч. 1 ст. 5) и все равноправны между собой во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (ч. 4 ст. 5). Федеративный договор теперь действует в части, не противоречащей Конституции. Правда, тем же республикам все же предоставлены некоторые специальные права, дополняющие видовой статус субъектов Федерации (специальный статус). В частности, они могут называться «государствами» (ч. 2 ст. 5). Впрочем, республики как не были суверенными, так не являются и государствами, поскольку «несуверенное государство» есть нонсенс. Это положение уместно толковать всего лишь как дань историческому прошлому, как декларацию, не порождающую правовых послед-

ствий.<sup>12</sup>

Тогда же в 1993 г. была жестко пресечена попытка преобразовать Свердловскую область в так называемую Уральскую республику, что поставило крест на идее «республиканизации» (в дальнейшем она еще поднималась на щит, но в конкретные политические проекты не выливалась).

Затем, пусть медленно, но привилегии республик, добытые во времена «парада суверенитетов» и в первые годы российской независимости, начали девальвировать посредством предоставления аналогичных прав другим субъектам Федерации. Например, с 1993 г. главы краев, областей, автономной области, автономных округов стали избираться на прямых выборах. До этого так избираться могли лишь республиканские главы.

Главами здесь и далее в тексте называются высшие должностные лица и руководители исполнительной власти регионов (президенты, председатели правительств, губернаторы, главы администраций и т. д.), кроме тех случаев, когда речь идет о Президенте России (главе государства) и муниципальных руководителях (местных главах).

До марта 1990 г. фактическими руководителями

---

<sup>12</sup> Все республики, как и края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа – государственные образования, а не государства. Называться же можно как угодно. Бавария, Саксония и Тюрингия официально называются «свободными государствами» (Freistaat Bayern, Freistaat Sachsen и Freistaat Thüringen). Но никто их государствами не считает. Как и провинцию Свободное государство (Free State) Южно-Африканской Республики.

регионов были первые секретари комитетов Компартии (областных, краевых, окружных; комитеты Компартии в автономных республиках, кстати, также назывались областными). Вторыми по значению были должности председателей Советов Министров (в автономных республиках) и исполнительных комитетов Советов народных депутатов (в остальных регионах). В автономных республиках Верховные

Советы возглавляли президиумы, у которых имелись председатели, у Советов народных депутатов президиумов не было, их работой руководили исполкомы.

В марте 1990 г. прошли первые (и последние) свободные выборы в Советы всех уровней. Тогда в обновленных Советах были учреждены должности председателей. Именно председатели Верховных Советов и Советов народных депутатов теперь объявлялись первыми лицами регионов (согласно принятому на XIX партийной конференции в 1988 г. решению). Поэтому первые секретари стали добиваться своего избрания спикерами. Обычно им это удавалось<sup>13</sup>. В некоторых случаях спикерами избирались представители «демократического движения».

С 1991 г. в республиках начали учреждать посты президентов. Пионером был Татарстан. 12

---

<sup>13</sup> Позже было запрещено совмещать председательство в Советах с какими-либо партийными должностями. Практически все совместители предпочли остаться спикерами.

июня 1991 г., одновременно с выборами Президента РСФСР, несмотря на возражения российского руководства, там прошли прямые президентские выборы (безальтернативные), на которых избрался Минтимер Шаймиев, в 1989 – 1990 гг. занимавший пост первого секретаря Татарского обкома, а с 1990 г. возглавлявший Верховный Совет Татарии.

Кстати, в этот же день, правда, уже с согласия Центра, были избраны мэры Москвы и Ленинграда Гавриил Попов и Анатолий Собчак (надо иметь в виду, что эти города тогда не имели статуса субъектов Федерации).

После событий 19 – 21 августа 1991 г., обычно именуемых «путчем», Верховный Совет РСФСР, ссылаясь на чрезвычайные обстоятельства, учредил администрации краев, областей, автономной области и автономных округов, заменившие исполкомы Советов народных депутатов. Республики и Москву с Санкт-Петербургом (Ленинград был переименован в сентябре) эта реформа не затронула. Глав администраций в принципе предполагалось избирать на прямых выборах, но в качестве временной меры назначать и отрешать их было поручено Президенту (требовалось, правда, утверждение его решений соответствующими Советами). Ельцин и его команда решительно взялись за дело. Назначали как «заслуженных демократов», так и бывших советских и партийных функционеров, заявивших о своей лояльности. Председатели Советов к тому времени отошли на второй план, а первые

секретари и вовсе вывелись после приостановления, а затем прекращения деятельности Компартии на территории РСФСР.

Повсеместные выборы глав Верховный Совет запланировал провести уже 8 декабря 1991 г., были даже приняты необходимые законы. Но 1 ноября Ельцин добился от Съезда народных депутатов 13-месячного моратория на проведение выборов всех уровней, кроме уже назначенных выборов президентов республик, а также закрепления за собой права назначать и отрешать всех глав (кроме республиканских).

В 1991 – 1992 гг. были избраны президенты Адыгеи, Кабардино-Балкарии, Марий Эл, Мордовии<sup>14</sup> и Саха, а также Тувы (там выборы назначили уже после объявления моратория!).

Мораторий истек в декабре 1992 г. Тогда Съезд рекомендовал отложить все выборы глав (опять же кроме республиканских) до 1995 г., то есть до перевыборов Советов. Однако краям и областям, которые по тем или иным причинам настойчиво хотели провести выборы, разрешили это сделать. В апреле 1993 г. были избраны главы Красноярского края, Амурской, Брянской, Липецкой, Орловской,

---

<sup>14</sup> Президентом тогда избрался «демократ» Василий Гуслянников. В 1993 г. его противники в республиканском Верховном Совете добились решения об упразднении поста. Гуслянников отказался слагать полномочия, его поддержал Ельцин, но Верховный Совет России, а затем Конституционный Суд встали на сторону мордовских депутатов и помогли им одолеть бывшего главу.

Пензенской, Смоленской и Челябинской<sup>15</sup> областей, в 1994 г. главу выбрала Иркутская область. Также в 1993 – 1994 гг. избрали президентов Башкортостана, Бурятии, Ингушетии, Калмыкии, Коми, Северной Осетии и Чувашии. В Карелии в 1994-м избрали Председателя Правительства.

3 октября 1994 г., то есть уже при новой Конституции, Ельцин подписал Указ, которым уравнивал в правах избранных глав и своих назначенцев и установил, что впредь будет назначать и отрешать всех глав, кроме республиканских, пока иной порядок не установит законодатель (хотя в 1995 г. Президент назначил главу Карачаево-Черкесской Республики)<sup>16</sup>. Выборы глав, за исключением республиканских, согласно Указу можно было проводить лишь в индивидуальном порядке с личного

---

<sup>15</sup> В последней выборы проводились вопреки позиции действующего главы Вадима Соловьева, пользовавшегося поддержкой Ельцина. Ни сами выборы, ни победу на них председателя Облсовета Петра Сумина Соловьев не признал даже после решения Конституционного Суда, подтвердившего законность выборов. В области установилось двоевластие. Оно закончилось в октябре, когда Ельцин распустил Облсовет и подтвердил полномочия Соловьева. Впрочем, три года спустя последний все же уступил место Сумину, опять выигравшему выборы.

<sup>16</sup> После добровольной отставки в 1992 г. Мэра Москвы Гавриила Попова его преемник Юрий Лужков был назначен президентским Указом. Кстати, Моссовет дважды назначал выборы Мэра (на декабрь 1992 г. и на март 1993-го), первое решение Лужкову удалось отменить через Московский городской и Верховный суды, второе он просто проигнорировал. Верховный Совет в мае 1993 г. потребовал от Лужкова оставить «незаконно занимаемый» пост. В ответ Мэр (стоя на парламентской трибуне!) зло посмеялся и заявил: «*Не вы меня назначили, не вам меня и снимать!*».

президентского разрешения. В 1995 г. Ельцин позволил провести выборы в Приморском крае, Белгородской, Московской, Нижегородской, Новосибирской, Омской, Оренбургской, Тамбовской, Тверской, Томской и Ярославской областях. А в Свердловской области выборы провели «самостийно», то есть без разрешения Президента.

С 1996 г. «индивидуальные» договоры стали заключаться не только с республиками, но и с другими регионами, то есть была ликвидирована «монополия» республик на «индивидуализацию» федеративных отношений.

Нельзя, впрочем, не признать, что процесс выравнивания обернулся существенными издержками. Если прежде «удельно-княжеские» замашки себе позволяли, как правило, только отдельные президенты республик, то с 1993 – 1994 гг. этим стали грешить и многие губернаторы.

В Послании Федеральному Собранию 2000 г. Путин очень точно высказался о том времени: *«При принятии Конституции России в 1993 году федеративная государственность рассматривалась как достойная цель, на которую придется много и кропотливо работать. В начале 1990-х Центр многое отдал на откуп регионам. Это была сознательная, хотя отчасти и вынужденная политика. Но она помогла руководству России добиться тогда главного и, думаю, была об основана: она помогла удержать Федерацию в ее границах. Надо это признать».*

Во второй половине 1990-х гг. президентура, Государственная Дума и Конституционный Суд, несмотря на все противоречия между собой, а также сопротивление регионалов и Совета Федерации, *продолжали предпринимать централизаторские инициативы*. Так, в 1996 г. был принят Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации», закрепивший за Федерацией суды общей юрисдикции и арбитражные суды, в 1997 г. Конституционный Суд в 1997 г. установил, что регионам запрещено самостоятельно вводить налоги и сборы, то есть пресек соответствующую практику. В 1999 г. появился долгожданный Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», унифицировавший системы государственной власти в регионах (Конституционный Суд начал соответствующую работу еще в 1995 – 1996 гг., а принятие закона несколько лет изо всех сил тормозили регионалы). Эти шаги федеральной власти каждый раз провоцировали волну возмущений и протестов по поводу «наступления на федерализм»; руководители регионов и их интеллектуальная обслуга обычно ссылались на опыт ряда зарубежных федераций, в которых субъекты вправе и собственные общие суды иметь, и налоги самостоятельно вводить и пр.

Цель ослабить позиции регионалов, несомненно, преследовал и вступивший в силу в 1995 г. Закон «Об общих

принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который предусматривал согласно конституционно установленному принципу (ст. 12) формирование уровня местной власти, независимого от субфедерального. В итоге в одних регионах, где были сильные президенты и губернаторы, Закон откровенно нарушался, вплоть до того что местные главы назначались, а не выбирались. В других регионах были спровоцированы или усугублены конфликты между региональными и муниципальными руководителями, которые порой длились годами (в Свердловской области, к примеру).

Проблемы исполнения федерального законодательства, реализации формальных и неформальных федеральных прерогатив стали тогда одними из наиболее острых. Без их решения о реальной централизации нечего было и думать. *Но все упиралось в конечном счете в отсутствие политической воли и нестабильность, заставлявшую Кремль периодически давать задний ход централизаторским проектам, идти на серьезные уступки регионалам, торговаться с ними.*

Пожалуй, самый показательный пример – введенный в 1995 г. порядок формирования Совета Федерации из руководителей законодательных и исполнительных органов власти субъектов Федерации. Тогда приближались президентские выборы и растерявший популярность и авторитет Ельцин нуждался в консолидации региональных лидеров вокруг себя, а потому неприкрыто их задабривал. Он по сути по-

дарил им целую палату парламента, рассчитывая в том числе на повышение лояльности. В предвыборный период было роздано еще много персональных «подарков», «авансов» и т. п. Расчет оправдался: почти все главы выступили на выборах на его стороне.

Цена, уплаченная в 1995 – 1996 г. за переизбрание Ельцина, оказалась огромной<sup>17</sup>. Предоставление региональным руководителям, особенно главам, статуса федеральных парламентариев, а значит, иммунитета позволило многим из них достроить свои автократии или просто значительно укрепить свое положение. Тем более что Закон о порядке формирования Совета Федерации 1995 г. предписал провести прямые выборы глав исполнительных органов государственной власти во всех регионах до декабря 1996 г.

Тут занятно то, что тогда некоторые президенты и губернаторы, будучи руководителями исполнительной власти в своих регионах, непосредственно никаких исполнительных органов не возглавляли; там, где были созданы правительства, назначались премьеры

---

<sup>17</sup> Нет сомнений в том, что в 1996 г. Ельцин бы обязательно остался у власти. Но, думается, в стратегической перспективе для страны было бы лучше, если бы он еще в 1995 г. решился на перенос выборов и запрет КПРФ. Чего было стесняться после событий октября 1993 г.? (В марте 1996 г. он почти решился на роспуск Думы, но затем дал себя переубедить.) В этом случае Президенту не потребовалось бы задабривать глав, кроме того, он не оказался бы должником регионалов, верхушки бизнеса и медиакратии. Вспомним «семибанкирщину», информационные войны 1996 – 1999 гг. и пр. – всего этого можно было попытаться избежать...

и т. д. Таким образом, если подходить сугубо формально, главы в этих случаях не имели права заседать в Совете Федерации, а требование быть непременно избранными на прямых выборах на них не распространялось, и потому следовало избирать и отправлять сенаторствовать премьеров (или не отправлять никого). Хотя, естественно, мандаты главы брали, и на выборах избирались именно они, а не премьеры<sup>18</sup>. Частично противоречие было снято после принятия упомянутого Закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов...», который обязал регионы иметь высшие исполнительные органы (предполагалось, что ими будут руководить как раз главы). И еще. Последний ельцинский назначенец – Глава Карачаево-Черкесской Республики Владимир Хубиев был заменен избранным Президентом Владимиром Семеновым лишь в 1999 г. Глава Республики Мордовия Николай Меркушкин, избранный в 1995 г. Конституционным Собранием, только в 1998 г. переизбрался на прямых выборах. В Дагестане глава так никогда всенародно и не избирался. Республиканскую исполнительную власть возглавлял (и заседал в Совете Федерации в качестве представителя от нее) Председатель Государственного Совета (директории, неофициально именовавшейся

---

<sup>18</sup> В большинстве краев и областей тогда сохранялись администрации. В Карелии и Хакасии исполнительную власть возглавляли председатели правительств, избиравшиеся на прямых выборах. Должности Мэра и Премьера Правительства Москвы многие годы совмещались одним лицом и т. д.

«коллективным президентом»), которого избирало Конституционное Собрание. С 1994 г. этот пост занимал Магомедали Магомедов. Для этого региона в итоге даже сделали специальную оговорку в Законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов...»<sup>19</sup>. На Алтае и в Удмуртии до последнего держались за принятую в начале 1990-х парламентскую форму правления, в одной республике глава был избран на прямых выборах лишь в 1997 г., а в другой вообще в 2000 г. (!)

Выборы по факту были отбором сильных глав<sup>20</sup>. Те, кто оказался способен объединить элиту, с одними договориться, других продавить, отстроить политическую машину и т. д., избирались, переизбирались и буквально делали, что хотели. Слабые или ослабевшие – выбывали.

*19 9 6 – 19 9 9 гг. стали периодом расцвета так называемой губернаторской России, временем, когда при больном и часто «исчезавшем» Президенте главы регионов сосредоточили в своих руках большой объем формальной компетенции и реальной власти, получив соответствующие президентские «пожалования» или просто узурпировав многие прерогативы и присвоив ресурсы Федерации, а также ре-*

---

<sup>19</sup> В 2003 г. под давлением Центра Дагестан изменил Конституцию и ввел пост Президента. Выборы собирались провести в 2006 г.

<sup>20</sup> Всего в сентябре 1996 – октябре 1997 гг. было избрано (и переизбрано) 55 глав.

гиональных парламентов и местного самоуправления. Зачастую они на совершенно легитимных основаниях (сенаторы же) вторгались в федеральное политическое пространство. Именно тогда эксперты и публицисты заговорили о «феодальной вольнице», «федерации тираний», «касикизме по-русски», то есть о децентрализации или даже фрагментации государства. *Несмотря на упоминавшиеся централизаторские инициативы при номинальном сохранении единства и целостности государства, Россия начинала постепенно превращаться в конгломерат территориальных образований, во многих из которых сформировались автономные политические режимы, де – факто и де – юре игнорировался примат федерального права, единство экономического пространства и т. д.*

Дефолт в августе 1998 г. и кризисная ситуация, характеризовавшаяся многими как «агония режима Ельцина», спровоцировали в кулуарах Совета Федерации дискуссии о «коллективном президенте», которым, естественно, были готовы стать его члены. В 1999 г. палата открыто бросила вызов Кремлю. Активная поддержка «думского» Правительства Евгения Примакова, отказ от дачи согласия на освобождение от должности Генерального прокурора Юрия Скуратова говорили сами за себя. Накануне очередных выборов в Государственную Думу наиболее активные и амбициозные регионалы сплотились в две коалиции – «Отечество» Юрия Лужкова и «Вся Россия» Руслана Аушева (Ингушетия), Минти-

мера Шаймиева (Татарстан), Владимира Яковлева (Санкт-Петербург), Муртазы Рахимова (Башкортостан) и пр. Позже они сформировали общий избирательный блок «Отечество – Вся Россия» (ОВР).

Не все тогда понимали, что «губернаторская Россия» доживает последние месяцы.

Страна к тому времени очень устала от безвластия. *Россия ждала «царя», который наконец наведет порядок, в том числе проведет полноценную централизацию.*

Будь Ельцин более вменяемым и ответственным политиком, будь он даже просто помоложе и поздоровее, успехи централизации при нем были бы куда значительнее. Но, как бы там ни было, любой, кто встал бы в 2000 г. у руля государства, был обязан проводить централизацию и проводил бы ее. И Лужков, и Примаков, несмотря на то что они были помимо прочего «губернаторскими» кандидатами, пусть кондово, пусть не во всем последовательно, но проводили бы обязательно.<sup>21</sup>

*Ельцин и его окружение смогли принять единственно правильное в тогдашнем положении решение, выдвинув на пер-*

---

<sup>21</sup> В бытность свою премьером Примаков высказывался о необходимости возвращения к назначению глав регионов Президентом и отмены выборов городских и районных глав. Любопытно, что тогда в защиту прямых выборов выступил Кремль, который в словах Примакова, похоже, усмотрел желание отменить и президентские выборы. Тезисы о вертикали власти содержались в программах «Отечества» и ОВР. Примаков уже как лидер ОВР предлагал включить в нее местную власть и т. д.

*вый план, а затем провозгласив преемником Путина, «нового человека» с силовым бэкграундом.* Он предстал перед элитой и народом более приемлемым претендентом на фоне Примакова и Лужкова. После победы прокремлевского блока «Единство» (в его создании принимали участие и многие главы, включая свердловского Эдуарда Росселя, белгородского Евгения Савченко, курского Александра Руцкого, калининградского Леонида Горбенко, чукотского Александра Назарова и др., заявление о поддержке блока подписали 32 главы) над ОВР на думских выборах, лидерство Путина никто уже всерьез не оспаривал.

### 3

Централизаторский тренд в настроениях элит и общественных ожиданиях обозначился еще в 1990-х гг., централизация была предписана Конституцией 1993 г., и, как уже сказано, в те годы власть пыталась двигаться в этом направлении. *Новый Президент просто продолжил этот курс, проявив волю и последовательность.*

В том же президентском Послании 2000 г. констатировалось: *«Нужно признать – в России федеративные отношения недостроены и неразвиты. Региональная самостоятельность часто трактуется как санкция на дезинтеграцию государства. Мы все время говорим о федерации и ее укреплении, годами об этом же говорим. Однако надо признать: у нас еще нет полноценного федеративного государства. Хочу это подчеркнуть: у нас есть, у нас создано децентрализованное государство».*

Попытки представить порядки 1990-х «настоящим федерализмом», а путинские реформы его разрушением исходят от людей либо некомпетентных, либо в силу приверженности либеральной идеологии и/или особой симпатии к ельцинскому периоду сознательно пускающих на фальсификации. Путин развивал то, что было начато до него. Историческая задача российской власти, российской элиты, даже если далеко не все ее представители это понимали и разде-

ляли, состояла и состоит в сохранении и укреплении России как единого государства. Да, в 1990-е было сделано множество ошибок. Очень многое не забудется и не простится. *Однако уступки вначале республикам, а затем всей «губернаторской России» были временным и/или вынужденным отступлением, а ни в коем случае не магистральным путем.*

*Нынешняя система государственного устройства в общем и целом адекватна потребностям страны.* Это не значит, что она не должна со временем меняться. Разумеется, и должна, и будет. Но уже можно писать ее историю, пусть она окажется неполной и несвободной от каких-то политизированных оценок. Собственно, это и есть цель данной работы.

# Часть I

## Теория

### Глава 1

## Основные понятия

Перед тем как перейти непосредственно к истории путинских реформ, следует уточнить ряд основных понятий, относящихся к теории государства.

### 1

Часто утверждается, что единого общепризнанного понятия государства не существует. С одной стороны это действительно так. С другой стороны никто не сможет поспорить с тем, что *государство 1) суть политическая организация – объединение людей, организованное на властных началах, 2) немислимо без территории, то есть части Земли в определенных границах, на которую распространяется государственная юрисдикция. Поэтому уже довольно давно сложился доктринальный консенсус об обязательных элементах государства: 1) населении, в наши дни, как правило, составляющем нацию, 2) обособленной территории, 3) пуб-*

*личной власти, которой подчиняется это население, которая распространяется на эту территорию, собственно государственной власти.*

Упрощенно говоря, *государство есть совокупность населения, территории, и публичной власти.* При этом следует иметь в виду что очень часто государством называют только *аппарат государственной власти* – политическое руководство (верховная, высшая власть), чиновничество, армию, полицию, суды и пр. Это, если угодно, *государство в узком смысле.*

Однако эти определения нуждаются в принципиальном дополнении. Ведь регион или муниципалитет также можно описать как совокупность населения, территории и публичной власти. При этом государствами они не являются, поскольку их жители – граждане (подданные) государства, их территории – составные части территории государства, а их власти так или иначе подчинены государственной власти. Возникает объективная необходимость дополнить описание государства указанием на его *суверенитет*, то есть, согласно классическим определениям, на его *независимость, самостоятельность во внешних и внутренних делах и верховенство в собственных пределах.* В отличие от любой другой власти, распространяющейся на те или иные территории внутри государства, на тех или иных жителей и/или их коллективы, государственная власть суверенна. Таким образом, *получается, суверенитет делает государство государством.*

Вместе с тем надо иметь в виду, что согласно современным представлениям государство либо учреждено его населением-нацией, либо им «переформатировано» по итогам революции, освободительной войны, реформ и именно нация является носителем суверенитета, сувереном, источником и носителем власти<sup>22</sup>. Нация реализует суверенитет на выборах, референдумах и т. п., и властный аппарат в принципе подчинен и подотчетен ей. Но одновременно нация в целом и каждый конкретный ее представитель ограничены своим подчинением власти. Иначе какая же это власть? Здесь возникает противоречие. Поскольку нация – суверен, то выходит, что суверен самоограничивает себя. Однако если суверен кем или чем-либо ограничен, то он а priori перестает быть сувереном в полном смысле этого слова. И тем более суверен не может быть никому и никак «подчинен». Продолжая и переформулируя известную мысль Эдмунда Берка, нужно констатировать, что *теория «народного суверенитета» находится в непримиримом, непреодолимом противоречии с понятиями власти и государства.*

Думается, куда логичнее и правильнее исходить из того, что, во-первых, *власть и суверенитет в принципе имеют божественный источник, или же что объективная необходимость в государственной власти, в суверенной политической организации выступает их «ис точником»* (либо, как утверждал Берк, «государства хотел Бог», либо государства необ-

---

<sup>22</sup> Соответствующее положение закреплено в Конституции России – в ч. 1 ст. 3.

ходимы, поскольку альтернатива им лишь гоббсовская «война всех против всех»). Во-вторых, носитель суверенитета, суверен – государство в целом. В-третьих, *реализует суверенную власть государственный аппарат, должный выражать и защищать интересы государства. Еще правильнее будет сказать, что суверенную власть в интересах государства реализуют правители, политические лидеры, политическое руководство.*

Однако и здесь с суверенитетом не все так просто и однозначно. Ведь в любом государстве устанавливается правопорядок, регламентирующий в том числе осуществление власти, а значит, ограничивающий суверена. Кроме того, неизбежное вступление в международное общение – заключение договоров, участие в деятельности международных организаций – автоматически влечет ограничение суверенитета обязательствами перед другими суверенами, которые тоже ограничивают свои суверенитеты. Выходит, что не только нация, но и государство в целом не способно быть суверенным.

Выдающийся критик самой идеи суверенитета Жак Маритен писал о трех его очевидных значениях:

1) государство обладает абсолютной независимостью по отношению к другим государствам, никакой «международный закон» не может быть воспринят неппротиворечивым образом;

2) государство принимает не подлежащие обжалованию решения, обладая «абсолютно

высшей властью» («И эта абсолютная власть суверенного государства... над народом тем более неоспорима, что государство принимают за... персонификацию самого народа»);

3) государство реализует власть неподотчетно.

Получается, что нужно либо объявлять суверенитет фикцией, фетишем, либо выделять *формальный суверенитет*, то есть декларацию, соответствующую теоретическому понятию, нормативно закреплённую и оформлённую, признанную международным сообществом, и *фактический суверенитет*.

О *фактическом суверенитете* следует говорить как о *претензии*. Претензии политической организации на независимость, самостоятельность во внешних и внутренних делах и территориальное верховенство, признаваемой другими политическими организациями с аналогичными претензиями. Претензии, подтверждаемой наличием власти, которую поддерживает население, которая контролирует заявляемую территорию и эффективно управляет ею. Претензии, *которая в полном (то есть в описанном в теории) объёме никогда не реализуется и реализоваться не может, однако все равно должна отстаиваться всеми возможными и допустимыми способами*. Претензии, выражающейся в том числе в провозглашении формального суверенитета и позволяющей добиться его официального признания. Претензии, в итоге дающей ту или иную степень *автономии*, то есть *огра-*

*нической* независимости, самостоятельности и верховенства.

Из сказанного следует, что можно быть формально суверенным, а фактически несуверенным, и значит формально считаться государством, а фактически таковым не являться. Единые всеохватывающие критерии здесь сформулировать трудно, хотя, по-моему, не может идти речи о фактическом суверенитете, когда государство из-за своей бедности, отсталости и т. д. пребывает в политической и экономической зависимости от других государств, международных организаций или транснациональных корпораций, а также когда значительная часть государственной территории реально контролируется повстанцами, криминальными группировками либо оккупирована. Введено даже специальное понятие *failed state* («неудавшееся государство» или «государство-неудачник»). Под него подпадают многие африканские страны, в первую очередь Сомали, от которого осталось буквально одно название.

Невозможно говорить о государстве и в случае принудительного ограничения суверенитета согласно Уставу Организации Объединенных Наций, в частности в случае развязывания войны или с целью ликвидации угрозы миру.

*Государство до тех пор действительно государство, пока оно успешно претендует на фактический суверенитет. Именно эта претензия при ее признании и реализации в границах возможного и допустимого позволяет однозначно отличить государство от любой другой политической органи-*

защи.

Впрочем, для международного права и для права вообще, разумеется, имеет значение только формальный государственный статус, только формальный суверенитет. По сути право не интересуется, является ли государство таковым в реальности, его интересуется только то, что официально признается государством другими государствами.

Единственное международно-правовое определение государства содержится в Межамериканской конвенции о правах и обязанностях государств («Конвенции Монтевидео») 1933 г. Точнее, в ней сформулированы четыре признака государства: 1) постоянное население, 2) определенная территория, 3) собственное правительство, то есть власть, 4) способность к вступлению в отношения с другими государствами. Последний признак толкуется как наличие официального признания государства другими государствами<sup>23</sup>. Обычное международное право в данном вопросе склоняется к признанию «квалифицирующим» признаком членства в ООН.

В неофициальном разъяснении ООН о вступлении

---

<sup>23</sup> В международном праве различается официальное признание де-юре, выражающееся в первую очередь в установлении дипломатических отношений (обмене дипломатическими представительствами и пр.), признание де-факто, как правило не влекущее установление дипломатических отношений, реализуемое путем участия признаваемых субъектов в международных конференциях, многосторонних договорах, международных организациях, и признание *ad hoc* – временное или разовое признание.

в нее в качестве государства-члена говорится: «Признание нового государства или правительства – это акт, который могут совершить или отказаться совершить только государства и правительства. Как правило, оно означает готовность установить дипломатические отношения». ООН «не обладает никакими полномочиями признавать то или иное государство или правительство. Являясь организацией независимых государств, она может принимать в свои члены новые государства или принимать полномочия представителей нового правительства». Однако именно *принятие в ООН окончательно конституирует формальный государственный статус, формальный суверенитет.*

Известны и случаи, когда территориальные образования суверенны фактически, не будучи формально суверенными – успешно претендуют на суверенитет, провозгласили его официально, но по тем или иным причинам не допускаются в ООН, не получили официального признания со стороны других государств или же признаются только некоторыми. Их и называют «непризнанными государствами». Большинство из них – реально состоявшиеся государства.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Тезис о том, что членство в ООН является «квалифицирующим» признаком формального государства находит свое подтверждение применительно к Израилю, который состоит в Организации, при том, что не признается большинством арабских и мусульманских государств.

*Каждое государство имеет свое устройство – внутреннюю территориальную организацию, систему разделения на территориальные образования с соответствующими статусами и систему взаимоотношений между центральной властью и властями территориальных образований.*

Известны две основные формы государственного устройства – *унитарная и федеративная*. Основные характеристики федеративной формы были изложены во введении. Унитарная форма предполагает единство системы государственной власти.

В данном случае «единство» означает наличие единой (одной) системы власти. А под единством системы власти по части 3 статьи 5 нашей Конституции нужно понимать *тесную вертикальную взаимосвязь между двумя системами власти*, доводимую до образования единой системы исполнительной власти в пределах ведения Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения (ч. 2 ст. 77).

На выбор формы государственного устройства, а тем более на формирование конкретных моделей влияет множество факторов – исторических, этнических, культурных, экономических, политических и пр.

Федерации по общему правилу состоят из *государственных (государствоподобных) образований* – частей государ-

ства, обладающих (по конституции, закону, договору) всей полнотой государственной власти вне пределов ведения государства. Унитарные государства обычно разделены на *административные образования*, в пределах которых функционируют органы власти, подчиненные центральной власти и нередко непосредственно ею формируемые. Государственные или административные образования, как правило, имеют собственное внутреннее устройство, делятся на территориальные образования второго уровня (в России регионы делятся на районы и города регионального подчинения). Практика государственного строительства также знает массу примеров, когда в состав федерации или унитарного государства входят *автономные образования*

# Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.