

## К ВОПРОСУ О ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ ИЗМЕРЕНИИ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

© 2012 г. Николай Михайлович Добрынин<sup>1</sup>

**Краткая аннотация:** статья посвящена территориальным аспектам конституционализма в федеративном государстве. В ней рассматриваются вопросы о природе конституционализма в центре и на местах, фрактальности федеративных систем с учетом сравнительного опыта и отечественной конституционно-правовой практики, а также вопрос об унификации системы власти субъектов РФ.

**Annotation:** the article is devoted to territorial aspects of constitutionalism in the federative state. The nature of constitutionalism in the centre and on places, federal system fractal (in account to domestic constitutional practice) and issues of government body authority unification in Russian Federation are reviewed in it.

**Ключевые слова:** конституционализм, конституция, федерализм, политический режим, системный подход, система власти субъектов федерации, правовая система, унификация органов власти субфедерального уровня, фундамент, фрактальность.

**Key words:** constitutionalism, Constitution, federalism, political regime, systematic approach, government body system of federation, legal system, government unification in sub federal level, foundation, fractional.

### 1. Конституционализм в центре и на местах

Конституционализм определяется в конституционно-правовой науке как комплексная общественно-политическая и государственно-правовая категория, основы которой составляют идеалы конституционной демократии, наличие определенных институтов власти, соответствующего конституции политического режима и системы защиты ценностей демократии, прав и свобод человека и гражданина, конституционного строя в целом<sup>2</sup>.

Традиционно конституционализм включает в себя следующие элементы:

1) комплекс конституционных идей, среди которых идея власти права, закона, приоритет человеческой личности, народовластие, демократический порядок формирования органов государственной власти, их подчиненность интересам народа, наличие механизмов защиты прав и свобод человека, ориентированность на социальную справедливость;

2) нормативно-правовой фундамент, проявляющийся прежде всего (но не только) в принятии конституции, закрепляющей перечисленные институты; при этом конституция может быть и неписаной либо ее содержание может поглощать-

ся особого рода законами, играющими роль основного закона;

3) политический режим, адекватный конституции, гарантией которого является развитая система защиты конституционного строя и конституции; авторитет конституции в общественном сознании должен быть высок и непререкаем.

Анализ наличия указанных признаков в реалиях отечественного государственного строительства чаще всего приводит исследователей к выводу о том, что конституционализм в полном смысле этого слова в России пока не сложился. Как отмечает проф. В.Е. Чиркин, Конституция России “закрепила переход от тоталитаризма к демократии, сыграла огромную роль в развитии нового российского общества, в становлении новой государственности и формировании личности, свободной от тоталитарных оков. Ее демократический потенциал далеко не исчерпан”<sup>3</sup>.

Однако с вышеуказанным третьим признаком конституционализма страна испытывает, на наш взгляд, серьезные трудности.

К сожалению, авторы, исследующие соответствующую тематику конституционализма, обращают внимание в основном на те проблемы конституционного строя, которые имеют место на высшем уровне пирамиды государственной власти, не принимая при этом во внимание территориальное измерение конституционализма. Так,

<sup>1</sup> Профессор кафедры конституционного и муниципального права Института права, экономики и управления Тюменского государственного университета, доктор юридических наук.

<sup>2</sup> См.: Конституционное право. Энциклопедический словарь / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2000. С. 304, 305.

<sup>3</sup> Чиркин В.Е. Реформа российской Конституции: этапы и проблемы // Общественные науки и современность. 2000. № 5. С. 42–61.

современный российский конституционализм, по мнению Н.А. Бобровой, можно охарактеризовать как либеральный по содержанию и бюрократический по форме<sup>4</sup>. С точки зрения А.Н. Медушевского, мнимый конституционализм “становится возможным в тех странах, где демократические силы не имеют реальной социальной опоры, расплывлены и вынуждены в силу этого апеллировать к государству; власть отделена от общества, а монарх становится в полной мере заложником бюрократии, не находя ей противовеса в народном представительстве”<sup>5</sup>.

И.А. Кравец полагает, что российский конституционализм дрейфует к монархическим формам правления: “Под монархическим конституционализмом понимается система правления, основанная на дарованной монархом конституции, в которой источником всех властей в государстве признается монарх. При этом он сохраняет преобладающее влияние в системе органов государства, доминируя над парламентом и правительством... В новой Конституции России принцип ответственности правительства перед парламентом носит во многом условный характер и поставлен в зависимость от усмотрения президента”<sup>6</sup>.

Автор описывает конституционные реалии современной России следующим образом: “Доминирование главы государства, который не включен в структуру исполнительной власти, но наделен широким перечнем характерных для нее полномочий, свидетельствует о преимуществах неизжитой традиции сильной монархической власти в истории России”. Дуалистическая монархия, по мнению И.А. Кравца, – это промежуточная форма правления от абсолютной к парламентарной монархии. Монарх назначает главу правительства и министров, отвечающих перед ним, а не перед парламентом; парламент наделен законодательной властью; монарх сохраняет право на его роспуск и пользуется правом абсолютного “вето”. “В России в период преобразований возник переходный от абсолютизма к конституционализму тип государственности, который... может быть охарактеризован как сегментарный. В такой форме государства сосуществуют конституционные и традиционные институты власти, между кото-

рыми разделены функции и роли по управлению обществом. При этом нормами права и конституцией закреплён значительный перевес за исполнительной властью и главой государства”<sup>7</sup>.

К сожалению, во всех этих рассуждениях охватываются только высший, федеральный уровень власти, взаимодействие в системе “президент-парламент-правительство” и полностью отсутствуют региональный и местный уровни. Правомерно ли это? Можно ли говорить о развитом конституционализме в государстве, регионы (хотя бы один регион) которого живут, например, в реалиях феодального строя с пережитками родовых отношений, где система власти носит клановый характер, где используются авторитарные, недемократические методы управления и т.п.?

Очевидно, что нельзя. Уровень развития конституционализма по стране в целом должен, как минимум, соответствовать уровню, закреплённому в федеральной Конституции и фактически достигнутому на федеральном уровне.

*Федерализм* – это обязательный элемент конституционализма для сложноустроенных государств. Но он же может стать и “могильщиком” конституционализма в случае, если федеративные институты постулируются без оглядки на конституционные.

Примечателен тот факт, что недавно Президент РФ Д. А. Медведев напомнил всем, и прежде всего политической элите, о федеративной сущности государства и недопустимости, как таковой, сверхцентрализации властных полномочий в центральных органах государственной власти, о необходимости передачи (наделении) части полномочий на местный уровень. Мы не ставим задачу комментировать позицию высшего должностного лица государства, отметим лишь, что разделяем её. Однако обратим внимание на один важный аспект – Россия уже более 90 лет является федеративным государством. Автор многие годы исследует феномен советского, постсоветского и современного российского федерализма. Наше аргументированное отношение к нему изложено в монографиях и многочисленных статьях.

Основная проблема состоит в том, какая *дифференциация между политическими системами субъектов федерации* допустима в федеративном государстве. *С одной стороны, федерализм – инструмент сохранения региональных различий (добавим: полезных для самого региона и государства в целом), с другой – эти различия не долж-*

<sup>4</sup> См.: Боброва Н.А. Конституционный строй и конституционализм в России. М., 2003. С. 8, 25.

<sup>5</sup> Медушевский А.Н. Конституционная монархия в Европе, Японии и России // Общественные науки и современность. 1994. № 6. С. 74; *Его же*. Что такое мнимый конституционализм? // Соц. исследования. 1994. № 2.

<sup>6</sup> Кравец И.А. Конституционализм и российская государственность в начале XX века. Учебн. пос. М.; Новосибирск, 2000. С. 317–328.

<sup>7</sup> Там же. С. 314, 339, 345, 346.

ны противоречить базисным конституционным принципам, принятым к реализации в данном государстве. Причем не только в части закрепления в текстах конституций и законов субъектов федерации, но и на уровне всей совокупности конституционализма: *комплекса конституционных идей, нормативно-правового фундамента и политического режима.*

## 2. О фрактальности федеративных систем

Идея об увязке конституционализма с территориальным устройством проистекает из системного видения государства. Одним из интегральных системных качеств является *функциональная анизотропность*<sup>8</sup>, которая представляет собой неоднородность и неравнозначность функциональных возможностей для системных преобразований. Анизотропность системы характеризуется функциональной неравноценностью элементов и связей системы, организационной разносопротивляемостью и разночувствительностью к воздействиям, асимметричностью потенциальных возможностей<sup>9</sup>.

Методологически анизотропности противопоставит (а подчас дополняет ее) другое интегральное системное качество – *фрактальность*, т.е. запечатленность в элементах системы свойств, присущих данной системе как целостности, составляющих ее качественную специфику<sup>10</sup>. Фрактальное построение означает, что части системы обладают свойствами системы в целом. Принципы структурирования фракталов те же, что и у системы в целом. В социальных системах фракталы проявляют себя в тождестве организации на различных структурных уровнях<sup>11</sup>.

Для федеративных систем, как отмечает М.В. Глигич-Золотарева, наличие указанных интегративных качеств означает следующее: *федерация не может быть абсолютно симметричной*, в ней всегда будет присутствовать асимметрия (анизотропность), разность возможностей регионов и их ресурсов. Однако субъекты

федерации при любых условиях должны обладать качеством фрактальности, т.е. свойствами, характерными для всей федерации; они должны формироваться по единым принципам и схемам. Иными словами, федеративное государство, по мнению автора, относится к фракталам, поскольку его субъекты в принципе должны обладать в той или иной мере организацией, тождественной организации всей федерации. В природе симметричные системы соседствуют с асимметричными, но к симметрии необходимо стремиться с использованием разумных способов выравнивания; вменение же равенства неравным субъектам не всегда положительно сказывается на перспективах эволюции системы.

Ответ на вопрос о генезисе и эволюции симметрии/асимметрии в федеративных государствах дает синергетический подход. Вблизи бифуркаций (от лат. *bifurcus* – раздвоенный) основную роль играют флуктуации (от лат. *fluctuation* – колебание), или случайные элементы, асимметрия, тогда как в интервале между бифуркациями доминируют детерминистические аспекты и симметрия. Бифуркации могут приводить к решениям, симметрия которых нарушена. В периоды стабильного развития федерализм тяготеет к симметричным формам структурирования. В периоды же крупных социальных потрясений он естественным образом формируется на началах асимметрии. Соответственно, допустимая в условиях неустойчивости асимметрия не всегда уместна в условиях гомеостазиса (от греч. *homoios* – подобный, одинаковый и *stasis* – неподвижность, состояние) федерации<sup>12</sup>.

## 3. Сравнительный опыт

Тезис о соответствии системы права и системы власти уровня субъектов федерации аналогичным системам федерального уровня – одно из основных конституционных установлений, в закреплении которого солидарны конституции большинства федеративных государств. Нормы о приоритете федеральной конституции и законодательства имеются в конституции практически любого федеративного государства.

Данный вопрос регулируется конституционными нормами едва ли не наиболее детально по сравнению с другими сферами федеративных отношений.

<sup>8</sup> *Анизотропия* (от греч. *anisos* – неравный и *tropos* – направление), зависимость свойств среды от направления (см.: Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров. М., 1988. С. 59).

<sup>9</sup> См.: *Винограй Э.Г.* Основы общей теории систем. С. 158–161, а также: *Автономов А.С.* Правовая онтология политики: к построению системы категорий. М., 1999. С. 31.

<sup>10</sup> См.: *Сороко Э.М.* Структурная гармония систем. Минск, 1984.

<sup>11</sup> См.: *Тарасенко Ф.П.* Прикладной системный анализ. М., 2010. С. 45.

<sup>12</sup> См.: *Глигич-Золотарева М.В.* Систематизация федерализма. Опыт системного подхода к теории и практике государственно-территориального устройства России. Саарбрюккен, 2011. С. 162, 163.

*Верховенство федеральной конституции и законодательства* – общепринятый конституционный принцип. Например:

1) в Аргентине “Конституция, законы Государства, принятые Конгрессом на основе Конституции, и договоры с иностранными государствами являются высшим законом Нации, и власти в каждой провинции обязаны выполнять их даже в том случае, если законы и конституции провинций... содержат какие-либо положения, противоречащие вышеназванным актам; исключение делается для провинции Буэнос-Айрес” (ст. 31 Конституции Аргентины);

2) Конституция Бразилии закрепляет, что “штаты организуются и управляются по конституциям и законам, которые они могут принимать в соответствии с принципами, установленными в данной Конституции” (ч. 0 ст. 25). При этом, однако, “правомочность Республики устанавливать общие правила ограничена” (ч. 104 ст. 24 Конституции Бразилии);

3) конституции мексиканских штатов “ни в коем случае не могут противоречить положениям Федеральной Конституции” (ст. 41 Конституции Мексики);

4) согласно положениям Основного закона ФРГ “федеральное право имеет перевес над правом земель” (ст. 31);

5) в США соблюдение иерархии нормативных правовых актов обеспечивается жестким судебным механизмом: “Конституция и законы Соединенных Штатов, изданные в ее исполнение, равно как и все договоры, которые заключены или будут заключены властью Соединенных Штатов, являются высшими законами страны, и судьи в каждом штате обязываются к их исполнению, даже если в Конституции и законах какого-либо штата встречаются противоречащие положения” (ч. 2 ст. 6 Конституции США);

6) аналогично данный вопрос решается в Канаде: “Конституция Канады является высшим законом Канады; и любой закон, не соответствующий Конституции, в тех положениях, которые ей не соответствуют, не действует или не имеет силы” (ч. 1 ст. 52 Конституционного акта 1982 г.);

7) Швейцарским основным законом предусмотрен более сложный механизм, так называемая гарантия кантональных конституций: “Кантоны обязаны испрашивать у Конфедерации гарантию для своих конституций. Такая гарантия дается при условии, что: а) эти конституции не содержат ничего противоречащего положениям федеральной Конституции; б) они обеспечивают

осуществление политических прав согласно республиканским формам – представительным или демократическим; в) они были приняты народом и могут быть пересмотрены, если этого потребует абсолютное большинство граждан” (ст. 6 Конституции Швейцарии).

Во многих зарубежных конституциях закреплены также *основы организации власти в субъектах федерации*.

Однако пределы федерального регулирования данной сферы общественных отношений весьма дифференцированы: от “поверхностной” аргентинской модели до относительно “детализированных” мексиканской и канадской.

*Первое.* К первому типу можно отнести Основной закон ФРГ, согласно которому “конституционный строй земель должен соответствовать основным принципам республиканского, демократического и социального правового государства в духе настоящего Основного закона. В землях... народ должен иметь представительство, созданное общими, прямыми, свободными, равными и тайными выборами” (ч. 1 ст. 28).

*Второе.* В аргентинских провинциях “создаются собственные местные учреждения, которые и управляют. Провинции избирают своих Губернаторов, законодателей и других должностных лиц без вмешательства Федерального Правительства” (ст. 122 Конституции Аргентины).

*Третье.* Конституция Соединенных Штатов Америки всего лишь гарантирует каждому штату республиканскую форму правления (ч. 4 ст. 4).

*Четвертое.* В противовес этому мексиканская Конституция устанавливает “внутренний порядок штатов... в форме республиканского, представительного, народного правления” (ст. 115) и подробно регулирует порядок избрания губернаторов и формирования законодательных органов штатов.

*Пятое.* Наиболее детально упорядочивают организацию государственной власти в субъектах федерации конституционные акты Канады. Исполнительную власть канадской провинции возглавляет лейтенант-губернатор, порядок назначения и деятельности которого регулируется ст. 58–68 Конституционного акта 1867 г. Осуществление законодательной власти в провинциях – ст. 69–88 данного Акта<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Цит. по: Глигич-Золотарева М.В. Теория и практика федерализма: системный подход. Новосибирск, 2009. С. 421, 422, 427, 428.

Что же касается системы исполнительной власти, то в большинстве федеративных государств она является формально единой, что, однако, не мешает ей быть при этом дифференцированной, подстраиваться под условия конкретных территорий. Такое разнообразие не ведет к разрушению единой системы власти, а напротив, говорит о ее укреплении.

#### 4. Фрактальность федерализма в отечественной конституционно-правовой практике

Российская конституционная модель регулирования основ власти субъектов Федерации носит промежуточный характер: с одной стороны, конституционное закрепление общих принципов организации государственной власти в субъектах РФ является предельно общим, с другой – сами “общие принципы”, содержащиеся в нормах федерального законодательства, при этом можно охарактеризовать как *сверхдетализированные*.

Конституционная норма о структурном единстве и подобии нижестоящих органов власти вышестоящим выглядит следующим образом: “Система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом” (ч. 1 ст. 77 Конституции РФ). Структура власти в субъектах Федерации регулируется “базовыми” федеральными законами: “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” от 6 октября 1999 г.<sup>14</sup> (далее – Федеральный закон от 6 октября 1999 г.) и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 6 октября 2003 г.<sup>15</sup>

Конституционный принцип *единства системы государственной власти* (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ) также подразумевает, что субъекты Федерации должны обладать в той или иной мере организацией, тождественной организации всей Федерации. Это вытекает из факта того, что в пределах ведения и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения федеральные

органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют *единую систему исполнительной власти* (ч. 2 ст. 77 Конституции РФ).

Однако Конституция РФ закрепляет принцип единства системы государственной власти без достаточной конкретизации, что ведет к отсутствию единообразия в его понимании и, соответственно, реализации. Единство системы государственной власти часто понимается как жесткая подчиненность нижестоящих органов вышестоящим, иерархичность данной системы, что, конечно же, далеко не исчерпывает ее системных свойств, притом что в самой Конституции нормы о жесткой подчиненности органов власти субъектов Федерации федеральным органам власти отсутствуют; не раскрывается и содержание часто используемого понятия “*вертикаль власти*”.

Не подразумевает Конституция и полного дублирования на уровне субъектов РФ структуры федеральных органов власти: *во-первых*, п. “н” ч. 1 ст. 72 гласит об установлении общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления; *во-вторых*, ст. 73 относит вопросы организации системы исполнительной власти в субъектах Федерации к ведению самих субъектов; *в-третьих*, ч. 1 ст. 77 устанавливает, что система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

Специфическим образом представления о системности и фрактальности федеративного государства преломились в позиции Конституционного Суда РФ по вопросу о *назначении* губернаторов. Напомним, что 11 декабря 2004 г. Президентом РФ был подписан Федеральный закон «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”»<sup>16</sup>, закрепивший новый порядок наделения полномочиями высших должностных лиц (руководителей высших органов исполнительной власти) субъектов РФ, который

<sup>14</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>15</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>16</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

фактически установил процедуру назначения. Ранее главы субъектов Федерации избирались населением.

Последовавшее за этим Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г.<sup>17</sup> по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 6 октября 1999 г. в связи с жалобами ряда граждан содержало выводы, подтверждающие конституционность рассматриваемого Закона и, соответственно, нового порядка рекрутирования губернаторского корпуса. Среди них были доводы о единстве системы исполнительной власти и о формировании системы власти субъектов Федерации в соответствии с принципами, принятыми на федеральном уровне, что, по мнению Суда, свидетельствовало в пользу назначения глав регионов. В действительности, как уже отмечалось, единство системы власти необязательно подразумевает жесткое подчинение и назначение вышестоящими органами нижестоящих, жесткую иерархичность, так как это не является обязательным системным требованием.

Наши аргументированные выводы о фрактальности системы власти в федеративном государстве (т.е. о формировании системы власти субъектов Федерации в соответствии с принципами, принятыми на федеральном уровне) свидетельствуют, напротив, в пользу выборности глав регионов (по модели выборности Президента РФ).

## 5. Об унификации системы власти субъектов Российской Федерации

Федеративные аспекты конституционализма вновь “прозвучали” недавно в процессе обсуждения и реализации концептуальных идей об унификации законодательных и исполнительных органов власти субъектов Федерации. Последовали программные заявления руководителей страны (в частности, Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 ноября 2009 г.), давшие “красный свет” различным концепциям унификации. Так, например, в Концепции унификации системы функционирования законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ, подготовленной в Челябинском государственном университете, констатировалось, что “в своей совокупности законодательные (представительные) органы государственной власти Российской Федерации образуют единую систему. Согласно Конституции Российской Федерации в нее входят: Федеральное Собрание Российской

Федерации – парламент Российской Федерации и законодательные (представительные) органы законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации... Данное обстоятельство обусловлено тем, что система законодательных (представительных) органов Российской Федерации основывается на государственной целостности Российской Федерации, на единстве системы государственной власти, которая означает, что власть Российской Федерации распространяется на всю ее территорию”.

Сам по себе вывод о системности законодательной власти в стране представляется довольно спорным, поскольку такая постулируется здесь не путем констатации внутренних системных признаков объекта (каковых, к слову, практически нет), а путем отсылки на некие общие принципы функционирования других систем. Для нас важно другое: Концепцией были намечены направления унификации законодательных органов власти субъектов Федерации, а именно: наименования; полномочия; организационная структура и общие условия порядка формирования депутатского корпуса законодательных органов власти субъектов Федерации.

Однако четких критериев унификации ни в данной Концепции, ни в других доктринальных документах выработано не было. Сравнительный опыт также не дал достаточных подтверждений тому, что принцип унификации широко используется в зарубежных федерациях.

При исследовании сравнительного опыта функционирования законодательных органов власти субфедерального уровня в федеративных и региональных государствах нами установлено следующее:

*во-первых*, названия законодательных органов субъектов федерации, как правило, одинаковые либо имеются две – три их разновидности;

*во-вторых*, система построения законодательных органов субъектов федерации различна: встречаются и однопалатная структура, и преимущественно однопалатные парламенты с вкраплениями двухпалатных для некоторых субъектов федерации, и сочетание одно- и двухпалатных парламентов, и преимущественно двухпалатная структура;

*в-третьих*, численность членов законодательных органов субъектов федерации различна и часто сильно колеблется в рамках одного государства (в Индии, например, эта разница – более чем в 10 раз);

<sup>17</sup> См.: Росс. газ. 2005. 29 дек.

*в-четвертых*, способ регламентации системы законодательных органов субъектов федерации, как правило, следующий: основы организации и функционирования представительных органов на региональном уровне устанавливаются в федеральной конституции. Однако основной массив законодательного регулирования в данной сфере осуществляется на уровне субъектов федерации. Важную роль здесь играют акты (регламенты) самих представительных учреждений<sup>18</sup>.

На основании вышеизложенного мы пришли к выводу о том, что степень унификации представительных органов субъектов федерации в федеративных государствах и регионов в региональных государствах невелика. На наш взгляд, тому есть несколько причин:

1) значительная дифференциация самих субъектов федерации и регионов – как по количеству и составу населения, так и по выполняемым функциям и даже по той роли, которую играют те или иные регионы в жизни всей страны; унификация представительных органов регионального уровня в условиях слишком большой дифференциации федеративного государства не только нежелательна, но даже вредна, поскольку она будет нарушать права граждан; наконец, в ряде случаев осуществить, например, введение единой нормы представительства в парламенты субъектов федерации по всей стране практически невозможно;

2) высокая степень унификации представительных органов регионального уровня не согласуется с федеративной формой государственно-территориального устройства, поскольку последняя предусматривает преимущественное право субъектов федерации самостоятельно определять вопросы организации и деятельности собственных представительных органов, что неминуемо ведет к отсутствию единообразия по причине все тех же региональных различий;

3) высокая степень унификации представительных органов регионального уровня не согласуется и с идеями парламентаризма; в большинстве федеративных и региональных государств действует принцип автономности представительных учреждений, подразумевающий, что значительный массив вопросов организации и деятельности представительных органов должен быть отнесен к ведению самих этих органов;

4) определенное влияние на фрагментированность системы организации и работы представи-

тельных органов субъектов федерации оказывают исторические и национальные традиции, которые в данном вопросе не могут быть проигнорированы на федеральном уровне<sup>19</sup>.

Таким образом, несмотря на то что очень часто в основу организации представительной власти регионов положена аналогичная организация на федеральном уровне, соответствие названий представительных органов федерации и ее субъектов, способ их формирования и порядок работы не являются обязательными условиями их функционирования.

Отсюда становится понятно, что перспективы создания унифицированной системы функционирования законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ с самого начала были под вопросом. На практике унификация вылилась в деятельность по установлению критериев численности депутатов законодательных органов субъектов Федерации и устранению явных несоразностей в наименованиях указанных органов (например, Государственная дума Ставропольского края), а также в наименовании глав субъектов РФ (президенты республик).

Федеральным законом «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” в связи с установлением требований к числу депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации» от 5 апреля 2010 г.<sup>20</sup> в качестве критерия установления числа депутатов законодательных органов субъектов РФ была закреплена численность избирателей, зарегистрированных на территории субъекта Федерации. Предусматривалось, что число депутатов законодательного органа субъекта РФ, устанавливаемое его конституцией (уставом), должно составлять:

не менее 15 и не более 50 депутатов – при численности избирателей менее 500 тыс.;

не менее 25 и не более 70 депутатов – при численности избирателей от 500 тыс. до 1 млн;

не менее 35 и не более 90 депутатов – при численности избирателей от 1 до 2 млн;

не менее 45 и не более 110 депутатов – при численности избирателей свыше 2 млн.

<sup>18</sup> См.: Парламентские учреждения субфедерального уровня: опыт федеративных и региональных государств // Аналитический вестник Совета Федерации. 2008. № 7 (352).

<sup>19</sup> См.: там же.

<sup>20</sup> См.: Росс. газ. 2010. 7 апр.

До принятия данного Закона число депутатов законодательных органов в 19 субъектах Российской Федерации не соответствовало численности избирателей; в восьми субъектах РФ (республики: Адыгея, Башкортостан, Северная Осетия, Тыва, Хакасия, Карачаево-Черкесия, Кабардино-Балкария и Удмуртия) число депутатов превышало их максимальное число, предусмотренное Законом, и подлежало сокращению (от двух мандатов в Кабардино-Балкарской Республике до 112 мандатов в Республике Тыва); в 11 субъектах РФ (Хабаровский край, Кемеровская, Пензенская, Саратовская, Тверская, Тюменская и Ульяновская области, город Москва, Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра и Чукотский автономный округ) число депутатов, напротив, было меньше их минимального количества, и требовалось его увеличение (от одного мандата в Тюменской области до 10 мандатов в Пензенской области и городе Москве). Показательно, что завышенное количество депутатов характерно в основном для парламентов республик, являющихся регионами-реципиентами, а заниженное – для иных субъектов, в том числе регионов-доноров, хотя, казалось бы, все должно обстоять с точностью до наоборот: необходимость экономить бюджетные средства должна побуждать субъектов РФ сокращать численность депутатов регионального уровня.

На этом унификация органов власти субъектов РФ практически остановилась. Нетрудно заметить, что коснулась она лишь внешних, порой технических вопросов осуществления государственной власти в регионах и не затронула существенных аспектов данного вопроса. Проблема обеспечения в субъектах Федерации *политического режима*, соответствующего требованиям конституционализма, не затрагивалась. Полагаем, прежде всего потому, что этот режим в субъектах РФ вполне соответствует федеральному, безотносительно к тому, сколько депутатов заседает в региональных законодательных органах и каковы их наименования. *Территориальный конституционализм – срез общефедерального конституционализма. Ему присущи те же недостатки, что и конституционализму федерального уровня с его значительным перевесом за исполнительной властью и главой государства.*

Проекты, аналогичные проектам унификации органов власти субъектов РФ, приводят, как правило, только к выравниванию правовых и организационных реалий регионов “под одну гребенку”, чего совершенно не требуется для обеспечения реализации в них идей конституциона-

лизма. Внутреннее в данном случае подменяется внешним. При этом государство, мобилизующее управленческие ресурсы, снижает степень разнообразия в обществе, в результате чего происходит смещение в сторону недемократических методов управления. Ужесточается механизм управления, в то же время ослабляются механизмы самоорганизации, и государственная система становится все более закрытой.

Как известно из теории систем, закрытые системы нежизнеспособны, поскольку они плохо приспособляются к вызовам среды. Развиваться с качественными изменениями, возрастанием уровня организации и снижением уровня энтропии (от греч. *entropia* – поворот, превращение) способны лишь открытые системы, обменивающиеся веществом, энергией и информацией, постоянно ищущие источники развития в окружающей среде<sup>21</sup>.

**Выводы:** *во-первых*, конституционализм кроме комплекса конституционных идей и нормативно-правового фундамента требует наличия в стране *политического режима, адекватного конституции*;

*во-вторых*, уровень развития конституционализма по стране в целом должен примерно соответствовать закреплению в федеральной конституции и фактически достигнутому на федеральном уровне. Отдельные регионы не могут радикально выбиваться из общего ряда; *федерализм – обязательный элемент конституционализма для сложноустроенных государств*;

*в-третьих*, идея о согласованности конституционализма с территориальным устройством имеет свои корни в системном видении государства; одно из интегральных системных качеств – *фрактальность*, т.е. запечатленность в элементах системы свойств, присущих данной системе как целостности, составляющих ее качественную специфику;

*в-четвертых*, федерация не может быть абсолютно симметричной. В ней всегда будет присутствовать асимметрия (анизотропность), разность возможностей регионов. Однако *субъекты федерации при любых условиях должны обладать качеством фрактальности*, т.е. свойствами, характерными для всей федерации; они должны формироваться по единым принципам и схемам;

<sup>21</sup> См.: *Прангшвили И.В.* Системный подход и общесистемные закономерности. М., 2000. С. 94–98.



**в-пятых**, тезис о соответствии системы права и системы власти уровня субъектов федерации аналогичным системам федерального уровня – один из основных постулатов, который отражен в конституциях большинства федеративных государств;

**в-шестых**, российская конституционная модель регулирования основ власти субъектов РФ носит промежуточный характер: с одной стороны, конституционное закрепление общих принципов организации государственной власти в субъектах Федерации является предельно общим, с другой – сами “общие принципы”, содержащиеся в нормах федерального законодательства, можно охарактеризовать как *сверхдетализированные*;

**в-седьмых**, Конституция РФ закрепляет принцип единства системы государственной власти без достаточной конкретизации, что ведет к отсутствию единообразия в его толковании; единство системы государственной власти часто

понимается как жесткая подчиненность нижестоящих органов вышестоящим, как системная иерархичность, что далеко не соответствует сущности построения и организации системы власти в федеративных государствах;

**в-восьмых**, представления о системности и фрактальности федеративного государства *специфическим образом* преломляются в отечественном законодательстве, практике работы исполнительных органов власти и правовых позициях Конституционного Суда РФ;

**в-девятых**, различные концепции *унификации законодательных и представительных органов государственной власти субъектов РФ* ориентированы в основном на внешний, формальный аспект унификации (наименования органов, их численность и т.п.) и не затрагивают глубинных пластов реализации идей конституционализма в субъектах РФ.