

**Николай
ДОБРЫНИН**

КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА И ФОРМИРОВАНИЕ НОВЫХ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ

РЕАЛЬНОСТИ И ЗАКОНОМЕРНОСТИ

Необходимость конституционной реформы в нашей стране диктуется насущными проблемами становления нового российского федерализма, поступательное развитие которого неизбежно ведет к радикальным переменам самих его оснований.

Ряд законодательных инициатив Президента Российской Федерации В. В. Путина в отношении трансформации основ отечественного федерализма — образование федеральных округов, изменение принципов формирования Совета Федерации, модификация института полномочных представителей президента и создание механизма для досрочного прекращения полномочий региональных органов власти — впервые поставили на повестку дня вопрос о соответствии Конституции реальной политической и социально-экономической жизни государства.

В ходе реформы 2000 года институт полномочных представителей президента претерпел значительные изменения. Со временем менялась основная поставленная перед ними задача — приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным и выполнение лишь представительских, контрольных (фискальных) функций. Теперь перед представителями президента появились новые задачи, расширились и функции — политические, финансово-экономические и исполнительно-распорядительные, существенно изменились территориальные критерии определения компетенции соответствующих полномочных представителей (субъект Федерации — регион — федеральный округ).

Пытаясь подвести юридическое обоснование под необходимость трансформации, специалисты в первую очередь ссылаются на статьи 80, 83 и 85 Конституции Российской Федерации¹.

Пункт 2 статьи 80 гласит: «Президент Российской Федерации является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти».

Согласно пункту «к» статьи 83, президент назначает и освобождает полномочных представителей Президента РФ.

Пункт 1 статьи 85 устанавливает, что президент может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ. В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.

ДОБРЫНИН Николай Михайлович — вице-губернатор Ханты-Мансийского автономного округа, кандидат юридических наук.

Конституционные нормы о полномочных представителях являются лишь рамочными, что чревато серьезными негативными последствиями для российской государственности, так как это позволяет значительно трансформировать полномочия представителей президента, а то и просто по-разному толковать их каждой из заинтересованных сторон. Очевидно, для нормального (в конституционном, правовом поле) функционирования данного института функции полномочного представителя должны получить более четкую правовую регламентацию в специальном федеральном законе². Наиболее приемлемым в этой ситуации было бы даже принятие специального федерального конституционного закона и внесение соответствующих изменений в Конституцию. В обоснование данной точки зрения можно привести известный теоретический аргумент. В публичной сфере, в государственно-правовых отношениях должен действовать разрешительный тип правового регулирования: юридически допустимо только то, что прямо разрешено законом (иначе говоря, запрещено все, кроме дозволенного законом)³.

УЧРЕЖДЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГОВ значительно ускорило процесс унификации регионального законодательства и приведение его в соответствие с федеральным. Но по мере того, как этот процесс благополучно движется к своему завершению, возникают иные, более значительные проблемы федеративных отношений, которые требуют неотложного решения.

Одной из таких активно обсуждаемых проблем является совершенствование субъектного состава Российской Федерации; в частности, многими авторами в качестве предпочтительного пути предлагается укрупнение субъектов. Как нам представляется, данная проблема вытекает прежде всего из существующей несколько десятилетий асимметричности федеративных отношений, что в свою очередь делает весьма актуальной другую проблему — формирования статуса субъекта Российской Федерации, который по-прежнему требует к себе повышенного внимания федерального законодателя. В 1990-е годы статус субъектов РФ регулировался через договорную практику разграничения полномочий между субъектами и федеральным центром. Затем, после 2000 года, в политике федерального центра возобладала линия, направленная на отказ от подобных договоров.

Необходимость внесения поправок в Конституцию и ее пересмотр обусловливается, на наш взгляд, во-первых, началом крупномасштабных реформ в системе федеративных отношений в России и, во-вторых, результатами десятилетнего функционирования политической системы, построенной на основе Конституции Российской Федерации 1993 года.

В сентябре 2003 года в выступлении на Всероссийской научно-практической конференции «Конституции России 10 лет — опыт реализации» член-корреспондент РАН Д. А. Керимов отметил, что «данный опыт, равно как и сам основной Закон, страдают множеством недостатков. ...Разумеется, наши критические суждения носят доктринальный характер. Важно лишь, чтобы о них услышали законодатели и все должностные лица...». По его словам, «Конституция устанавливает равноправие субъектов Федерации, однако, в основном Законе содержатся нормы, противоречащие этому установлению. Правовой статус субъектов Федерации различен»⁴. Как полагает Керимов, в российском конституционном законодательстве образовался существенный пробел, заключающийся в необходимости обеспечения реального равноправия субъектов Российской Федерации путем конституционного закрепления их общего и единого статуса.

Согласно частям 1 и 2 статьи 66 Конституции Российской Федерации, статус субъекта Федерации определяется Конституцией РФ и конституция-

ми или уставами самих субъектов. Однако мы полагаем, что этого недостаточно и требуется принятие федерального конституционного закона, который бы закрепил все перечисленные признаки статуса субъекта Федерации и устранил все противоречия в равноправии субъектов РФ⁵.

Субъектный состав Российской Федерации весьма разнообразен. Статья 5 Конституции описывает видовой состав субъектов, подчеркивая при этом их равноправие во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (часть 4).

Вполне определенно можно констатировать наличие шести видов субъектов⁶, что является отличительной особенностью Российской Федерации в сравнении с другими федеративными государствами. Общее число субъектов — 89. В их числе — 21 республика, 6 краев, 2 города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург), автономная область, 10 автономных округов, 49 областей.

Совокупность статусных прав, отличающих одни субъекты Федерации от других, невелика. Право на принятие конституций, на установление своих государственных языков (часть 2 статьи 68 Конституции) и право на гражданство (последнее — не по Конституции, а по федеральному закону «О гражданстве Российской Федерации») принадлежат республикам, которым «дополнительных» статусных прав не устанавливается. Однако по Конституции Российской Федерации они признаются государствами (часть 2 статьи 5 Конституции), в то время как другие субъекты Федерации таковыми не считаются.

Можно выделить три категории субъектов Федерации, отличающихся особенностями статуса⁷.

1. *Республики.* Это государства в составе Российской Федерации, обладающие всей полнотой государственной власти вне пределов компетенции РФ. Они образованы как формы национальной государственности; воплощают самоопределение соответствующих наций.

Статус республики определяется Конституцией Российской Федерации, конституцией республики и имеет следующие государственно-правовые признаки:

- конституцию республики, республиканское законодательство;
- систему органов государственной власти республики, которая устанавливается ею самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, закрепленными федеральным законом;
- территорию, причем границы между субъектами могут быть изменены только с их взаимного согласия;
- республиканское гражданство;
- государственный язык;
- собственные символы.

2. *Автономные округа и автономная область.* Эти субъекты Федерации также созданы по национальному признаку, но их конституционно-правовой статус весьма отличается от статуса республик меньшим объемом прав. Кроме того, особый статус имеют автономные округа, находящиеся в составе края или областей. Еврейская автономная область и Чукотский автономный округ, не входящие в состав других субъектов Федерации, обладают практически тем же статусом, что и нижеследующие субъекты.

3. *Края, области, города федерального значения.* Это территориальные образования, обладающие всей полнотой государственной власти вне пределов компетенции Российской Федерации. В качестве государственного языка в них используется только русский.

Статус края, области, города федерального значения, автономной об-

ласти, автономного округа определяется Конституцией РФ и уставом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа. Устав принимается законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта.

Для конституционно-правового статуса указанных выше субъектов Федерации характерно наличие следующих элементов:

- устава;
- законодательства;
- системы органов государственной власти соответствующего субъекта Федерации, которая самостоятельно им самим устанавливается в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, определенными федеральным законом;
- территории, границы которой могут быть изменены только с взаимного согласия органов власти сопредельных субъектов РФ.

Положение автономий имеет в сравнении с другими субъектами Федерации правовую особенность, которая состоит в том, что «по представлению законодательных и исполнительных органов автономной области, автономного округа может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе» (часть 3 статьи 66 Конституции). К тому же, если автономный округ входит в состав края или области, то «отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области» (часть 4 статьи 66 Конституции).

Конституция Российской Федерации, закрепляя республики, края, области, города федерального значения, автономную область и автономные округа в качестве субъектов Российской Федерации, признает их равноправными (часть 1 статьи 5) и провозглашает равноправие всех субъектов Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (часть 4 статьи 5). Данными предписаниями Конституция устанавливает, казалось бы, одинаковый правовой статус всех субъектов Федерации.

Однако, на наш взгляд, наряду с этим конституционные нормы предписывают и иное. В частности, часть 5 статьи 66 Конституции предоставляет право на изменение статуса субъекта Российской Федерации по взаимному согласию России и ее субъекта в соответствии с федеральным конституционным законом.

Закономерен вопрос: если все субъекты Федерации обладают реальным (конституционно и фактически) равным правовым статусом, то может ли возникнуть объективная необходимость его изменения? Полагаем, нет.

Вне сомнения, подобное конституционное предписание в противовес части 1 статьи 5 Конституции указывает на то, что правовое положение субъектов Российской Федерации имеет разностатусный характер. Более того, как нам представляется, конституционное выделение видов субъектов Федерации — республика, край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ — также подчеркивает, что их статус далеко не одинаков.

Мы полагаем, разработанный нами проект федерального конституционного закона «О статусе субъекта Российской Федерации»⁸ вполне способен устранить такие противоречия и надеемся, что он (проект) как вариант разрешения правовой коллизии будет востребован федеральным центром.

Несомненно, можно значительно упростить и упорядочить отношения внутри Федерации без какого-либо ущерба для государственного устройства

страны, если придать субъектам Федерации действительно равный конституционно-правовой статус и значительно сократить количество их видов.

В качестве наименований субъектов Российской Федерации предлагается использовать сложившиеся, в том числе исторически, названия: «республика», «губерния», «город федерального значения».

В то же время из данного перечня возможно исключить «город федерального значения», имея в виду, что, по сути, такой субъект представляет собой особое *муниципальное образование*, статус которого может быть установлен специальным федеральным законом. Это тем более касается Российской Федерации. На наш взгляд, нет особой необходимости и предпосылок правового характера для выделения указанного вида субъекта Федерации. Нам представляется, что заслуживает всестороннего внимания вариант объединения городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга соответственно с Московской и Ленинградской областями. Это позволит им стать «нормальными» субъектами Федерации и разрешит к тому же часть накопившихся противоречий в отношениях субъектов между собой и федеральной властью.

Таким образом, *самым оптимальным и весьма предпочтительным является вариант, при котором конструкция «базовой» модели будущего государственного устройства Российской Федерации будет состоять из республик и губерний*⁹.

Качественное превосходство данного подхода проявляется при детальном рассмотрении конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации и установлении при этом явных различий, вытекающих из ряда конституционных норм.

Напомним, что республика как субъект «высшего порядка» имеет свою конституцию, в то время как другие субъекты — устав (части 2 и 3 статьи 5 Конституции); республика вправе устанавливать свой государственный язык (часть 2 статьи 68 Конституции), иным субъектам Федерации такое право не предоставлено. Конституция подобными предписаниями как бы «принижает» статус края, области, города федерального значения, автономной области и автономного округа, ставит их на более низкую ступень по сравнению с республикой, в противовес своей норме о равноправии субъектов Федерации¹⁰.

Отсюда следует, что нормы Конституции, закрепляющие статус субъектов Российской Федерации, не способствуют практическому достижению их равноправия. Получается что, с одной стороны, она закладывает потенциальный механизм выравнивания статуса субъектов и выводит их равноправными членами Федерации, а с другой — устанавливает основу для их неодинакового правового положения.

Яркий пример того — признание автономного округа равноправным субъектом Федерации и одновременное установление его вхождения в состав края или области (часть 4 статьи 66 Конституции). Однако предписание, содержащееся в части 4 статьи 66 Конституции, исключается другой конституционной нормой, устанавливающей, что никакие иные положения Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации (часть 2 статьи 16). По нашему мнению, вхождение автономного округа в состав края или области противоречит статье 5 Конституции РФ, закрепляющей основы конституционного строя России. Автономный округ, как и другие субъекты, должен непосредственно, а не опосредованно, входить в состав Федерации¹¹.

РЕЗУЛЬТАТОМ ПРОВЕДЕННЫХ НАМИ ИССЛЕДОВАНИЙ закономерно стал вывод о том, что действующая Конституция Российской

Федерации является, как это ни парадоксально, основным препятствием в становлении и развитии нового российского федерализма.

Исследователи предлагают три варианта разрешения конституционных противоречий в области симметрии государственного устройства.

Первый. Низведение всех субъектов Российской Федерации до уровня административно-территориальных образований и преобразование Российской Федерации в унитарное государство. Очевидно, что ввиду ряда объективных и субъективных факторов данный путь неприемлем.

Второй. Придание всем субъектам (или ряду субъектов) Российской Федерации статуса независимых государств с последующим преобразованием РФ в конфедеративное образование. Такой путь для России также вряд ли оправдан.

Третий. Создание так называемой «плоской» федерации, то есть федерации, включающей в себя однопорядковые и равноправные субъекты, не обладающие государственным статусом. Неважно, как они будут называться — губерниями, землями или как-либо иначе, главное — они будут субъектами Российской Федерации и не будут государствами. В рамках этого варианта возможно разумное укрупнение субъектов; создание, к примеру, таких субъектов Федерации, как Западная и Восточная Сибирь, Северо-Запад, Черноземье, Большая Волга, Центральная Россия, Поморье, Урал, Дальний Восток и т. д. Данный проект имеет, как представляется, куда более значительные перспективы с точки зрения будущего развития российского федерализма.

В завершение темы считаем важным обратить внимание на один характерный аспект.

Исследования правового статуса субъектов Российской Федерации и анализ ситуации последних лет убеждают нас в том, что *федеральному центру действительно не нужны «сильные» регионы* с высокой степенью самостоятельности в решении экономических и социальных проблем территорий, самостоятельной политикой в этих и иных сферах в пределах даже согласованной с центром компетенции.

Такое отношение к пониманию роли и места субъектов Российской Федерации в государственном устройстве России не приведет в ближайшей перспективе к установлению по-настоящему (с правовой, политической, экономической и иных точек зрения) равного их статуса в отношениях как с федеральным центром, так и между собой; напротив, оно способствует распространению предположений о существовании устремлений к созданию унитарного государства с авторитарным режимом правления.

Во-первых, введение новых принципов формирования Совета Федерации, с одной стороны, отстранило руководителей законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации от «прямого» их участия в управлении государственными делами на высшем уровне, с другой — привело к тому, что, по мнению аналитиков, деятельность Совета Федерации стала носить декоративный характер, и он уже не является реальным рычагом сдержек и противовесов, тем более — балансом в расстановке политических сил. Нынешний его состав не выдерживает никакой критики и далеко не в полной мере отвечает интересам субъектов Федерации, представителями которых являются сегодняшние сенаторы. Совет Федерации перестал выполнять явно заметную прежде роль. Наблюдается «отрыв» не только от «своих» регионов, но и от реальной политической и социально-экономической жизни государства.

Во-вторых, введение института полномочных представителей Президента Российской Федерации и образование семи федеральных округов еще дальше отодвинуло на «задний» план руководителей законодательных (пред-

ставительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации, значительно сократило их возможности «напрямую» решать проблемы регионов в федеральном центре и отдалило на большую, чем прежде, дистанцию от Президента РФ.

Одновременно полномочные представители президента «получили» в эти годы полный набор федеральных территориальных органов власти и практически «подмяли» под себя деятельность законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, экономику, социальную сферу территорий, входящих в те или иные федеральные округа. Анализ показывает, что тенденция всемерного укрепления единоличной реальной власти полномочных представителей президента усиливается.

Со всей очевидностью мы можем констатировать, что *де-факто в России практически сформировались и весьма целенаправленно функционируют семь государственно-территориальных образований и налицо возрождение института генерал-губернаторства*. Не приходится сомневаться и в том, что само по себе образование федеральных округов также, на полном основании *следует квалифицировать как конституционное правонарушение*. Внимательное прочтение Конституции, в особенности ее главы 1 «Основы конституционного строя» (статья 5) и главы 3 «Федеративное устройство» (статья 65), подтверждает такой вывод.

В-третьих, федеральный центр «навязал» новые (свои) правила формирования законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации (что не во всем согласовывается с духом и буквой Конституции страны), при которых эти органы должны наполовину состоять из депутатов, избранных по спискам партий и общественно-политических движений. По-видимому, федеральный законодатель, принимая соответствующий закон, не располагал информацией о реальной политической жизни в государстве и его регионах.

При этом, как нам представляется, с *одной стороны*, неизбежно возникнут проблемы при формировании такого выборного органа по причине фактического, а не формального, отсутствия партий и общественно-политических движений как таковых на уровне субъектов Федерации. Это, кстати, не исключает появления оных именно накануне избирательных кампаний, что сделает выборный орган больше похожим на дискуссионный клуб, и он вряд ли в полной мере будет представлять реальные интересы населения. Вполне возможно к тому же появление в его составе большого числа «случайных» людей. Прогноз вероятных последствий говорит о предполагаемом максимальном «размывании» ответственности перед избирателями за принятие нормативно-правовых актов, а также стабильное, устойчивое социально-экономическое развитие территории.

С *другой же стороны*, подобный подход скорее всего значительно ослабит позиции руководителей исполнительных органов государственной власти регионов, лишит их мобильности в принятии важных управленческих решений.

В-четвертых, на федеральном уровне происходит нивелирование налогового и бюджетного законодательства Российской Федерации с перекосом в пользу федерального центра, возложением максимальной социальной ответственности за исполнение полномочий на регионы и органы местного самоуправления при резком уменьшении здесь объема их прав.

К сожалению, тенденция такова, что ежегодно субъекты Федерации и органы местного самоуправления теряют самые стабильные и легко собираемые доходные источники. Политика централизации всех доходов в Москве приводит к тому, что оставшиеся субъекты Российской Федерации — доноры искусственно превращаются в дотационные территории и наряду с остальными вынуждены просить у федерального центра финансовую по-

мощь. Тем самым, как ни парадоксально, насаждается позиция иждивенчества.

Приходится еще раз отмечать, что *внятная, понятная и четкая государственная политика в области стимулирования социально-экономического развития регионов отсутствует.*

Сейчас как панацею от всех бед подают пакет законов по разграничению полномочий между центром и регионами и реформе местного самоуправления. Цели ставятся, на первый взгляд, благие — субъекты Российской Федерации и муниципальные образования должны иметь четкий перечень своих полномочий и собственные доходные источники для их исполнения. Однако известно лишь одно: на места передается основная масса базовых и затратных полномочий государства, что увеличивает нагрузку на бюджеты. Но остается вопрос, за счет чего будет пополняться доходная составляющая регионального и местного бюджетов, поскольку по-прежнему отсутствует приемлемая рабочая модель межбюджетных отношений на всех уровнях власти.

По словам Д. Н. Козака, одного из авторов данного пакета законов, самым сложным оказалось найти (придумать) справедливый механизм финансирования местной власти, поскольку для этого нужно подыскать налог, который можно собирать «в любой деревне, независимо от того, находится она на Крайнем Севере, в тайге или Подмосковье».

В связи с таким подходом возникает справедливый, на наш взгляд, вопрос: зачем вначале перераспределять налоги в пользу федерального центра (речь, в частности, идет о налоге на добычу полезных ископаемых, который в основном изымается у регионов, располагающих ресурсами углеводородного сырья; при этом даже напоминание о содержании части 1 статьи 9 Конституции пока не возымело действие), чтобы затем «подыскивать новые налоги»?

Мы убеждены в том, что даже тщательно просчитанное перераспределение налогов скорее всего не позволит — и в этом, как нам представляется, заключается суть позиции федерального центра — освободить, казалось бы, «богатые» субъекты Российской Федерации от помощи «бедным». Предполагается, что новая процедура выравнивания будет прописана в Бюджетном кодексе. Напомним, что, согласно официальным данным, в России сейчас 17 регионов являются донорами, а 72 — живут на дотации. Реформаторы надеются, что в недалеком будущем примерно треть территорий получит возможность отказаться от трансфертов из центра.

В предложенной арифметике есть одно существенное «но». Новая схема не дает увеличения консолидированного федерального бюджета. Просто теперь уже ориентировочно не 17, а 30 субъектов Российской Федерации станут чуть богаче только за счет того, что «богатые» регионы окажутся беднее. Хотя известно, что общепризнанным принципом нового уровня и качества жизни людей в мировой практике всегда был и остается один: *больше богатых — меньше бедных.*

В-пятых, — и на этот факт следует обратить особое внимание — федеральный закон от 4 июля 2003 года (№ 95-ФЗ) «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» фактически открыл дорогу двойным стандартам в федеративном устройстве страны и явно противоречит ряду норм и положений Конституции (анализ показал, что при реализации закона правовые коллизии наступают как минимум по девяти статьям).

Данный закон весьма серьезно ущемляет права 9 из 89 полноправных по Конституции субъектов Федерации, а именно — *автономных округов.*

Базовые полномочия жизнеобеспечения этих территорий — финансовые, экономические и социальные — передаются, если иного не предусмотрено договорами между автономией и «материнской» территорией, а также федеральным законом об отношениях между ними, — в управление областей и края. В связи с тем, что появление подобных договоров (*первого* — о разграничении полномочий в соответствии с вышеуказанным федеральным законом № 95-ФЗ; *второго* — о финансировании распределенных расходных полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее «сложноустроенных» субъектов согласно части 3 статьи 56 проекта федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный Кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» (№ 364850-3)) и федерального закона может затянуться на длительный период — а сложившаяся ситуация подтверждает наши самые худшие предположения на этот счет, — автономные округа реально лишаются экономической, а значит, и политической, самостоятельности. Таким образом, оставаясь юридически равноценными участниками Федерации, автономии фактически становятся бесправными придатками получивших более высокий статус области или края.

Закон открывает прямую дорогу для принудительного укрупнения субъектов Российской Федерации. При этом изменение границ административно-территориальных образований перестает иметь принципиальное значение, так как у региона перед этой процедурой изымаются реальные ресурсы и права на исполнение полномочий.

Сам же автономный округ в данном случае вообще превращается в некую промежуточную инстанцию между субъектом Федерации и субъектом муниципального управления, приобретая своеобразный, особый, конституционно не прописанный и не закрепленный статус.

Гораздо более правильным с точки зрения конституционных и правовых норм представляется поэтапное добровольное, экономически целесообразное слияние субъектов Федерации независимо от того, являются они автономными округами или нет, формирование на их основе *регионов нового типа*.

Образование новых регионов должно происходить на основе не только соображений политической целесообразности, но и научно-обоснованных принципов и критериев, одновременной реформы государственного и муниципального управления, что в комплексе, по нашему мнению, непременно приведет к росту и укреплению экономического потенциала территорий и повышению качества и уровня жизни населения.

Предстоящие крупномасштабные преобразования в государственном устройстве России и построение нового российского федерализма требуют от нас проведения фундаментальной конституционной реформы, причем, коренная модификация Конституции Российской Федерации неизбежна в ближайшем будущем. Для того чтобы не повторить прежние ошибки и не создать вновь нефункциональный, «фантомный» федерализм, необходимо учесть отечественный и мировой опыт и дополнить практику государственного строительства применением системного, комплексного, междисциплинарного, межотраслевого научного подхода.

Нам представляется весьма важным и первоочередным, прежде всего с привлечением ученых, специалистов, практиков, *выработать Концепцию построения нового российского федерализма и регионов нового типа* как его базовых элементов, затем сформулировать цели и задачи на ближайшую и отдаленную перспективу, а также определить приоритеты и установить этапы реформ.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См. например: **А. В. Безруков**. Проблемы взаимодействия Российской Федерации и ее субъектов в сфере исполнительной власти. — «Журнал российского права», 2001, № 1, стр.115; **М. А. Сахле**. Организационные формы взаимодействия Президента РФ с субъектами РФ. — «Законодательство», 1998, № 6, стр. 70.

² См. **А. В. Безруков**. Проблемы взаимодействия., стр. 115. О такой необходимости говорили еще применительно к статусу полномочного представителя Президента РФ в регионе (см. **М. А. Сахле**. Организационные формы., стр. 71).

³ См. **С. С. Алексеев**. Теория права. М., 1994, стр. 170; **его же**. Право: Азбука — теория — философия. Опыт комплексного исследования. М., 1999, стр. 381—382.

⁴ **Д. А. Керимов**. Конституции России 10 лет — опыт реализации. — «Сборник научных статей по материалам Всероссийской научно-практической конференции. Тюмень, 2003, стр. 12, 13.

⁵ *Подробнее см.:* **Н. М. Добрынин**. Новый российский федерализм: Модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск, 2003.

⁶ См. там же.

⁷ См. «Федерализм. Теория, институты, отношения: Сравнительно-правовое исследование». Отв. ред. Б. Н. Топорнин. М., 2001.

⁸ См. **Н. М. Добрынин**. Новый российский федерализм.

⁹ См. там же.

¹⁰ См. **В. В. Онохова**. Проблемы конституционного регулирования федеративных отношений в России. — «Сибирский юридический вестник», 1998, № 2.

¹¹ *Подробнее см.:* **Н. М. Добрынин**. Новый российский федерализм.
