

УДК 342.24

**Иван Владимирович Лексин**

кандидат экономических наук, кандидат юридических наук,  
доцент кафедры правовых основ управления факультета  
государственного управления  
Московского государственного университета  
имени М.В. Ломоносова,  
г. Москва. E-mail: leksin@spa.msu.ru

**СООТНОШЕНИЕ ФЕДЕРАТИВНОЙ И РЕГИОНАЛИСТСКОЙ  
ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА:  
ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ**

Статья посвящена вопросам теории и практики территориального устройства государства, не нашедшим достаточного отражения в юридической науке. Автором предложено пересмотреть устоявшийся индуктивный подход к определению признаков федеративных и регионалистских государств (в результате использования которого в числе таких признаков оказывается, например, симметрия или асимметрия конституционного статуса регионов). Для их разграничения предложено ориентироваться на концептуальное свойство федерации – предназначенность для поддержания отношений союзного (в широком смысле) характера, рассматривая фактические черты конкретных государств как средства обеспечения этого свойства. На основании проведенного анализа современная Россия по форме территориального устройства квалифицирована как регионалистское государство.

*Ключевые слова:* государственное (территориальное) устройство, федеративное государство, регионалистское государство, субъект Федерации, территориальное образование, автономия.

Специалистами в разное время было предпринято множество попыток сформулировать перечни признаков государств исходя из их территориального устройства (авторство наиболее развернутого из таких перечней принадлежит М.В. Глигич-Золотаревой, выделившей 34 признака федерации [3, с. 51-64]). Множественность вариантов перечней признаков федеративного, регионалистского (а равно иных) государств предопределена следующими обстоятельствами.

Во-первых, понятие федеративного государства является крайне размытым и многозначным. Определение того или иного государства как федеративного или нефедеративного на деле оказывается либо условной теоретической характеристикой, либо декларативным самоназванием. Поэтому можно утверждать, что «федерализма вообще» не бывает, каждая федерация уникальна, а рассуждения о том, какие именно федерации (более или менее децентрализованные, «дуалистические» или «кооперативные») являются истинными, весьма сомнительны и с теоретической, и с практической точек зрения.

Отсутствует единство и в представлениях о регионалистских («регионализованных», «областных») государствах, или государствах автономий. Обычно таковыми называют нефедеративные государства, целиком состоящие из автономных (политико-автономных) территориальных образований (в настоящее время к их числу относятся Испания, Италия, Папуа-Новая Гвинея) [14, с. 173-176, 198-199]. Однако некоторые специалисты распространяют данную категорию на любые «превращающиеся в федерации» государства (в том числе, например, на Китай, Никарагуа [11]).

Во-вторых, разграничение понятий «федеративное государство» и «регионалистское государство» определяется субъективными предпочтениями. Например, по мнению В.А. Черепанова, «для федерации характерным является наличие государственной власти у территориальных ее составляющих», тогда как последние в «региональных государствах... такой государственностью не обладают» [13, с. 40-41]. Помимо абстрактности и нечеткости критерия наличия у внутригосударственных территориальных образований собственной государственности сама применимость такой характеристики к указанным образованиям является предметом дискуссии. В частности, В.Е. Чиркин приписывает субъектам Федерации лишь «ограниченную публичную квазиполитическую власть», не являющуюся, по его мнению, государственной властью [15, с. 13].

В-третьих, возможность построения однозначных перечней признаков федеративного и регионалистского государств весьма сомнительна, поскольку сами эти явления изменчивы. Как и любые объекты реальной действительности, они не могут существовать в отрыве от исторического и местного контекста. Известно, например, что в разные исторические периоды одно и то же государство при одной и той же конституции «федеративно» по-разному [17, р. 128]. Это подтверждают как последние полтора десятилетия отечественной истории, так и практика зарубежных государств. Например, США из ненавязчивого объединения штатов (у которого почти отсутствовали органы исполнительной власти и которое в конце XVIII – начале XIX в. никто не назвал бы государством) превратились в довольно централизованное и безусловно единое государство. Канада, наоборот, из высокоцентрализованного государства с преимущественно дуалистическим разграничением компетенции постепенно стала одной из наиболее децентрализованных и кооперативных федераций в мире.

В-четвертых, исследователи обычно включают в число признаков государств анализируемой группы не только квалифицирующие характеристики (служащие для отграничения одной группы от другой), но и некоторые свойства, относящиеся к явлениям более общего порядка. Естественно, что выбор таких свойств произволен и в результате создает дополнительные основания для споров. В частности, в качестве признаков федерации часто называются общие черты всех государств, в составе которых имеются политико-территориальные образования (например самостоятельность таких территориальных образований [3, с. 52, 56]) или чер-

ты любого современного государства (например наличие общегосударственного гражданства [2, с. 140]).

В-пятых, при характеристике форм государственного устройства (наиболее часто – федеративной формы) имеет место смешение их концептуальных свойств с практическими механизмами и иными средствами, при помощи которых достигается реализация данных свойств. Эти средства зачастую позиционируют в качестве существенных признаков той или иной формы государственного устройства, хотя более справедливо было бы считать их лишь вспомогательными чертами, типичными для того или иного времени и политического контекста.

Ситуация осложняется тем, что и представления об упомянутых свойствах, и указанные средства непостоянны. При этом концептуальные свойства, будучи продуктом осмысления реальных обстоятельств и отвлеченного теоретизирования, динамичны прежде всего по субъективным причинам (хотя, безусловно, они не могут не быть подвержены влиянию политической и управленческой практики), тогда как непостоянство и многообразие практических механизмов, естественно, носят в первую очередь объективный характер. Поэтому если с высокой динамикой последних необходимо смириться как с данностью, то ключевые свойства федеративного или регионалистского государства могут быть сформулированы таким образом, чтобы оставаться максимально достоверными независимо от политико-исторической конъюнктуры.

Исходя из этимологии термина «федерация» представляется обоснованным использовать его для обозначения государства, которому в юридической действительности соответствует несколько субъектов права (собственно федерация как общенациональный уровень государственной власти и члены федерации), обладающих правовым статусом, позволяющим им выступать по определенным вопросам в качестве сторон отношений союзного характера. Именно это видится главным концептуальным свойством, отличающим федерацию от иных сложных (в том числе и регионалистских) государств.

При этом формирование союза суверенными государствами не является необходимой предпосылкой союзного характера федеративных отношений. Ключевыми условиями существования отношений, которые можно было бы охарактеризовать как союзные, является наличие объектов, по поводу которых могли бы возникнуть такие отношения, а также заинтересованность и воля к соучастию в осуществлении государственной власти, процессуальное равноправие сторон (политико-территориальных образований между собой, общегосударственных и региональных органов государственной власти между собой). Для формирования и поддержания данных предпосылок, а равно для поддержания собственно союзного характера внутригосударственных отношений, используются разнообразные средства. Ниже будут проанализированы основные группы таких средств.

1. Федерации свойственна значительная правовая и фактическая взаимозависимость:

- территориальных уровней государственной власти;
- политико-территориальных единиц между собой.

Эта взаимозависимость предполагает наличие механизмов участия политико-территориальных единиц в управлении государством в целом (главное место среди таких механизмов часто, но не всегда [12, с. 135], занимает верхняя палата общегосударственного парламента), а также механизмов взаимодействия и сотрудничества политико-территориальных единиц и активное использование последними этих механизмов [1, с. 35].

Активность участия политико-территориальных образований в управлении общегосударственными делами и в отношениях с другими политико-территориальными образованиями в свою очередь подразумевает, что каждому из них соответствуют определенные региональные интересы и носители политической воли, готовые отстаивать эти интересы. Федеративным может стать лишь государство, конституируемое общностями, готовыми ассоциировать себя с субъектами права, которые выступали бы формально на равных между собой и с федерацией (как с субъектом права).

2. Средством, обеспечивающим равенство политико-территориальных образований между собой, традиционно считается установление их единого конституционного статуса. Это единство может касаться не всех, а хотя бы двух таких образований при условии, что на них в совокупности приходится более половины населения государства. Поэтому, например, сокращение компетенции автономных округов и источников их доходов в пользу субъектов РФ, в состав которых они входят, осуществленное в 2003–2004 гг. [18; 19] в нарушение конституционного принципа равноправия субъектов РФ и принципа неизменения в одностороннем порядке их статуса [4, с. 10-11; 6, с. 125, 127], само по себе не препятствовало квалификации России как федеративного государства – вследствие малочисленности автономных округов и незначительности их доли в населении страны.

Безусловно, единство общего правового статуса субъектов права той или иной категории не исключает различий в содержании специальных, а тем более индивидуальных, правовых статусов. Эта схема применима и к территориальным образованиям в составе федерации. В любом федеративном государстве субъекты Федерации не могут обладать абсолютно идентичным правовым статусом (кроме того, в составе федерации могут находиться территориальные образования, не имеющие конституционного статуса ее субъектов). Индивидуализация статуса субъектов Федерации может происходить посредством предоставления федеральной финансовой помощи, законодательного делегирования компетенции субъектам Федерации, заключения соглашений о выполнении определенных функций в рамках компетенции субъектов Федерации федеральными органами государственной власти и наоборот и др. Но принято считать, что без «стартового» конституционного равноправия субъектов государство не является полностью федеративным. Исключения из данного правила специалисты допускают только в отношении отдельных предметов ведения,

представительства субъектов Федерации в федеральных государственных органах или иных непринципиальных вопросов.

Однако необходимо иметь в виду, что унификация конституционного статуса политико-территориальных образований в действительности является лишь наиболее удобным, но отнюдь не единственно возможным или необходимым средством гарантирования их равенства во взаимоотношениях между собой. Различия в материально-правовом статусе могут служить фактическими препятствиями процессуальному равенству, но вовсе не исключают его. Например, сообщества и регионы Бельгии равноправны во взаимоотношениях между собой, обладая при этом принципиально различной компетенцией.

3. Сходным образом можно охарактеризовать средства обеспечения процессуального равноправия общегосударственных и региональных органов государственной власти. Наиболее типичными из таких средств (помимо свойственного всем сложным государствам закрепления правосубъектности территориальных единиц и их административной и законодательной самостоятельности) являются следующие:

– публично-правовые гарантии неизменения в одностороннем порядке разграничения компетенции между уровнями государственной власти, территории и правового статуса каждого субъекта Федерации (к числу таких гарантий относятся прежде всего процедуры внесения изменений в источники права, выполняющие функции федеральной конституции, и наличие независимого органа, осуществляющего толкование последней и разрешающего дела о конституционности официальных решений, а также споры о компетенции);

– признание принадлежности учредительной власти (то есть возможности первично регламентировать определенные сферы общественных отношений) не только государству в целом, но и политико-территориальным единицам (указанная возможность реализуется посредством самостоятельного принятия актов конституционного характера или создания иных источников, выполняющих функции конституций);

– наличие у политико-территориальных образований юридической и фактической самостоятельности в формировании своих политических систем; эта самостоятельность не обязательно должна относиться абсолютно ко всем политико-территориальным образованиям (поскольку в составе федерации помимо ее субъектов могут находиться иные территориальные единицы, которым предоставлена законодательная самостоятельность), но ею должно обладать не менее двух таких образований, на которые в совокупности должно приходиться более половины населения государства;

– наличие у политико-территориальных образований компетенции, обеспечивающей определенную финансовую самостоятельность (прежде всего источников доходов, достаточных для реализации существенной части закрепленных за ними расходных полномочий);

– признание и фактическое действие принципа верховенства права (иначе данное свойство можно было бы сформулировать через категорию

«правовое государство», однако данная характеристика менее удобна вследствие множественности представлений о содержании понятий правового и неправового государства).

Для реализации концепции формального равноправия участников федеративных отношений из этих пяти механизмов абсолютно требуется только последний. Остальные механизмы не следует считать неотъемлемыми признаками федерации, равно как и отсутствие какого-либо из них не должно предрешать квалификацию государства как нефедеративного. Любое из этих средств гипотетически может быть замещено другим средством, способным обеспечивать стабильное наличие у государства отмеченного ключевого свойства.

Например, публично-правовые гарантии неизменения в одностороннем порядке разграничения компетенции между уровнями государственной власти, территории и правового статуса отдельного субъекта Федерации могут быть заменены неформальными политическими гарантиями (в качестве такой гарантии может выступать практическая сложность или даже невозможность принятия политического решения по вопросу о таком изменении) или гарантиями доктринального характера.

Так, Конституция РФ 1993 г. в отличие от Конституции (Основного Закона) 1978 г. прямо не гарантирует невозможность изменения территории и статуса субъектов РФ в одностороннем порядке, указывая лишь на возможность изменения статуса и границ субъектов с их согласия вместо запрета такого изменения без получения согласия. В то же время и ученые, и законодатели, руководствуясь представлениями об императивности конституционного права, связывают возможность осуществления указанных изменений в установленном порядке с подразумеваемой невозможностью осуществления их в ином порядке.

Гарантии территориальной целостности политико-территориальных единиц отсутствуют в Основном законе ФРГ. Положения абз. 1-3 ст. 29 этого закона допускают изменение субъектного состава ФРГ посредством принятия федерального закона. И хотя «мнение заинтересованных земель должно быть учтено», а сам федеральный закон подлежит вынесению на референдум, обязательность такого учета не эквивалентна невозможности проведения территориальных изменений без согласия заинтересованной земли. В случае если ее избиратели отклонят изменение простым большинством голосов, оно все же может состояться при условии, что за него проголосуют две трети избирателей на территории, принадлежность которой к данной земле должна измениться [7, с. 190-191]. Предложения по укрупнению германских земель начали высказываться уже вскоре после образования ФРГ. Однако все проекты и рекомендации по изменению состава германской федерации (как сугубо научные, так и подготовленные специальными экспертными комиссиями) остались не реализованными вследствие недостаточной обоснованности и высокой затратности.

В последние годы в ФРГ идеи о сокращении числа субъектов Федерации связывают с задачей повышения их политического значения в от-

ношениях с федеральным правительством и конкурентоспособности как еврорегионов. Вопрос об укрупнении земель являлся одним из наиболее острых при обсуждении проектов «федеративной реформы» 2006 г., но вследствие политических разногласий предложения объединения каких-либо земель не были оформлены даже в качестве законопроектов.

Теоретически возможна конструкция, при которой даже формальное отсутствие у политико-территориальных единиц в составе государства собственных органов законодательной власти не будет препятствовать федеративному характеру государственного устройства. В стране может быть единственный парламент, который, действуя в разных составах и руководствуясь разными регламентами, принимал бы и федеральные законы, и законы для каждого члена федерации (как следствие – учредительная власть была бы сосредоточена в данном органе: не федеральном и не региональном, а общегосударственном).

Проблемы очерчивания пределов понятия регионалистского государства схожи с трудностями определения федерации. Рекомендации по преодолению этих проблем могут быть сведены к следующим позициям.

1. Далеко не все фактические черты государства, относимого к категории регионалистских, следует называть признаками именно такого типа государства. Например, принято считать, что природа регионалистского государства предопределяет асимметрию правового положения автономных территориальных образований в его составе. Однако практика существования регионалистских государств в этом отношении неоднозначна: так, в Италии и в Испании стремление к диверсификации региональных статусов чередуется с тенденцией к выравниванию последних.

2. Регионалистским государствам нельзя приписывать устойчивого набора формальных признаков. Например, их политико-территориальные единицы могут обладать некоторой учредительной властью (в частности, области Италии самостоятельно принимают свои статуты) и гарантиями неизменения их статуса в одностороннем порядке (так, статуты автономных сообществ Испании утверждаются общегосударственным парламентом, но изменения в эти документы вносятся в порядке, предусмотренном в самих статутах).

3. Как следствие – у регионалистских государств по сути отсутствуют юридические характеристики, по которым их можно было бы условно противопоставлять федерациям. Даже право вето политико-территориальных образований при внесении поправок в общегосударственные конституции к числу таких признаков не относится. Одобрение таких поправок парламентами автономных территориальных образований в ныне существующих регионалистских государствах не предусмотрено. Однако не в каждом федеративном государстве парламенты субъектов федерации допускаются к участию в изменении общегосударственной конституции (например, согласно ст. 79 Основного Закона ФРГ изменения в него вносятся в соответствии с законами, принятыми квалифицированным большинством голосов Бундестага и Бундесрата). Не стоит считать отли-

чием регионалистской формы государственного устройства от федеративной и отсутствие у политико-территориальных образований собственных конституций (фактически статуты таких образований или аналогичные им документы могут быть конституциями).

Скорее можно утверждать, что регионалистские государства не обладают главным концептуальным свойством федерации, упомянутым выше, а именно, не ориентированы на установление отношений союзного характера «по горизонтали» (между политико-территориальными единицами), либо «по вертикали» (между политико-территориальными образованиями и общегосударственным уровнем власти).

4. В регионалистских государствах не всегда имеются или фактически используются механизмы, придающие союзный характер отношениям политико-территориальных образований между собой или с общегосударственным уровнем власти. Это ни в коем случае нельзя считать неким изъяном данных государств или свидетельством их неполноценности в сравнении с федерациями: регионалистская форма государственного устройства просто не предназначена для формирования таких отношений. Так, в Испании заключается лишь несколько межрегиональных соглашений в год [8, с. 121-122], поскольку автономные сообщества не испытывают потребности в более активном взаимодействии. Бельгию вследствие конституционного самообозначения обычно относят к числу федеративных государств, однако характер взаимоотношений между ее субъектами не позволяет в полной мере считать ее федерацией [9, с. 280]. В основном политические интересы фламандской и французской частей страны не совпадают, а компромиссные решения фламандских и франкоязычных политических партий обычно оформляются общегосударственными законодательными актами. В течение последних четырех десятилетий, которые связаны со становлением бельгийской федерации, взаимодействие между участниками внутригосударственных отношений было обусловлено не столько необходимостью или целесообразностью сотрудничества, сколько стремлением сбалансировать разнонаправленные интересы.

5. Комбинация «недостающих» средств обеспечения союзного характера внутригосударственных отношений в каждом практическом случае (в каждом регионалистском государстве) может быть специфичной. Так, типичным для регионалистских государств считается отсутствие активной межрегиональной координации. Однако на практике отношения между автономными территориальными образованиями могут являться вполне активными и союзными с формальной точки зрения, в то время как механизмы взаимодействия между органами, относящимися к разным территориальным уровням публичной власти, могут оказываться не способными придать «союзность» их отношениям.

Таким образом, в число необходимых признаков федерации и регионалистского государства входят не только формальные характеристики, но и сугубо практические и оценочные черты, не поддающиеся строгой формализации. Чисто юридических признаков для абсолютного различения

ния этих форм государственного устройства недостаточно. В этом отношении федеративное или регионалистское государство не следует представлять как самостоятельные юридические явления в отличие, например, от государства как такового: государственной власти, государственного органа, органа государственной власти и т.п. (поскольку все эти явления обладают формально-юридическими признаками, достаточными для их ограничения от смежных явлений).

Это позволяет сделать вывод о логической уязвимости деления на федерации де-юре и федерации де-факто (или на «формальные» и «реальные» федерации). Словосочетание «федерация де-юре» само по себе противоречиво. Во-первых, как было указано, понятие федерации не исчерпывается признаками, поддающимися юридической формализации, в связи с чем независимо от степени соответствия состояния того или иного государства «юридически измеримым» критериям федеративности, его чисто правовая квалификация как федерации ни в один момент времени не представляется возможной. Во-вторых, слово «федерация», словосочетание «федеративное государство» суть теоретические термины, не имеющие конституционных или законодательных определений, и поэтому наличие слова «федерация» в самоназвании государства или упоминание о федеративном устройстве в конституции государства само по себе не имеет строгого юридического значения (так же, как и присутствие в наименовании страны слов «конфедерация» или «союз» не дает оснований отрицать ее государственное единство [16, с. 338]). Сложно, в частности, согласиться с тем, что «само наименование Российского государства» делает «федеративный принцип фундаментальным» [5, с. 14]. Такого рода самообозначение скорее следует рассматривать как политическую декларацию. В свою очередь, отсутствие слов «федерация», «федеративный» в названии государства или в тексте конституции само по себе также не дает оснований для выводов о характере государственного устройства (например эти слова не встречаются в Конституции США).

Словосочетание «федерация де-факто» также не вполне корректно, поскольку основу федеративной формы государственного устройства все же составляют признаки, имеющие формально-юридическое выражение (в частности, достичь формального правового равенства иначе как «де-юре» невозможно).

В связи со сказанным и исходя из смысла, в котором обычно используются термины «федерации де-юре» и «федерации де-факто», представляется более обоснованным использовать вместо словосочетания «федерации де-юре» словосочетание «самопровозглашенные федерации» (или «федерации по самоназванию», или «номинально федеративные государства»), а вместо «федераций де-факто» – «государства, обладающие теоретическими признаками федерации». Вряд ли можно утверждать, что набор используемых сегодня в России политико-правовых механизмов обеспечивает существование внутригосударственных отношений, которые можно было бы считать союзными (в смысле, указанном в начале статьи). Это

позволяет заключить, что наша страна по-прежнему является федерацией только по самоназванию [10, с. 85-88]. По фактической форме территориального устройства она в большей степени тяготеет к регионалистским государствам.

Само по себе отклонение фактической формы территориального устройства государства от ее официального обозначения не является ни вредным, ни опасным, поскольку это обозначение не имеет строгого юридического содержания. Как было указано, такое отклонение довольно распространено в мировой практике. Действительное регулятивное значение имеют конкретные конституционные, законодательные, прецедентные правила. Именно из их содержания и из практики их реализации выводится характеристика формы государственного устройства. Именно расхождение между этими правилами и практикой поддается строгой юридической оценке и должно восприниматься как проблема правового характера.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Автономов А.С.* Правовые аспекты региональной реформы В. Путина // Казан. федералист. 2004. № 4(12). С. 34-37.
2. *Варлен М.В.* Гражданство: Россия и СНГ: Учеб.-практ. пособие. М.: Проспект, 2010. 325 с.
3. *Глигич-Золотарева М.В.* Теория и практика федерализма: системный подход / Науч. ред. Н.М. Добрынин. Новосибирск: Наука, 2009. 640 с.
4. *Гончаров М.В.* Проблема равноправия субъектов РФ в свете феномена ее сложно-составных субъектов // Рос. юрид. журн. 2005. № 4. С. 7-11.
5. *Ким Ю.В.* Федеративный режим. М.: Формула права, 2007. 256 с.
6. *Кокотов А.Н.* Новая модель разграничения полномочий // Рос. юрид. журн. 2004. № 1. С. 120-129.
7. Конституции государств Европейского Союза. М.: ИНФРА-М: НОРМА, 1997. 804 с.
8. *Лексин И.В.* Региональное устройство Испании: современное состояние и перспективы // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации: 7-я междунар. конф. фак. гос. управления Моск. гос. ун-та им. М.В. Ломоносова, 27-29 мая 2009 г.: Материалы конф.: в 2 ч. / Отв. ред. И.Н. Мысляева. М.: МАКС Пресс, 2009. Ч. 2. С. 118-126.
9. *Лексин И.В.* Специфика современного государственного устройства Бельгии // Современные проблемы конституционного и муниципального строительства: опыт России и зарубежных стран: Материалы междунар. науч. конф. Юрид. фак. Моск. гос. ун-та им. М.В. Ломоносова, Москва, 10-13 марта 2010 г. / Отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Изд. дом «Р-ЛиКс», 2010. С. 277-282.
10. *Лексин И.В.* Государственное устройство России: некоторые проблемы юридической теории и практики // Сравнит. конституц. обозрение. 2012. № 3(88). С. 85-97.
11. *Мелехин А.В.* Теория государства и права: Учебник. Изд. 2-е, перераб. и доп. / Подгот. для системы КонсультантПлюс, 2009 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Информ. банк «Постатейные комментарии и книги».
12. *Урьяс Ю.П.* Парламентское право ФРГ // Очерки парламентского права (зарубежный опыт) / Под ред. Б.Н. Топорнина. М.: Ин-т государства и права РАН, 1993. С. 135-178.
13. *Черепанов В.А.* Теория российского федерализма: Учеб. пособие. М.: МЗ-ПРЕСС, 2005. 320 с.
14. *Чиркин В.Е.* Конституционное право зарубежных стран: Учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2002. 622 с.
15. *Чиркин В.Е.* О публичной власти (постановка проблемы) // Государство и право, 2003. № 10. С. 8-15.

16. *Чистяков О.И.* О правовой природе «Российской Федерации» // Становление «Российской Федерации» (1917–1922). Изд. 2-е, репринт. М.: ИКД «Зерцало-М», 2003. 352 с.
17. *Watts R.L.* Federalism, Federal Political Systems, and Federations // *Annu. Rev. Polit. Sci.* 1998. P. 117-137.
18. 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”» // *Собр. законодательства Рос. Федерации*, 2003. № 27. Ст. 2709.
19. Федеральный закон от 20 августа 2004 года № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2004. № 34. Ст. 3535.

Материал поступил в редколлегию 18.10.2012 г.

#### **CORRELATION BETWEEN FEDERAL AND REGIONAL FORM OF STATE STRUCTURE: PROBLEMS AND SOLUTIONS**

**Ivan V. Leksin**, Candidate of Economics, Candidate of Law, associate professor, Department of Legal Foundations of Management, School of Public Administration, Moscow State University named after Lomonosov, Moscow, tel. +7 (495) 939-27-83, leksin@spa.msu.ru.

*Abstract:* the article deals with some unexplored legal issues of theory and practice of territorial organization of the state. The author reconsiders traditional approach to the definition of federal and regional states (which implies such inductive features, as regional symmetry or asymmetry, as characteristics of federal or regional state in general). In order to distinguish between notions, the author draws direct attention to the conceptual quality of federation, regarding practical features of specific political systems solely as means ensuring this quality. The results of the research allow evaluating contemporary Russia as regional, but not federal state.

*Keywords:* territorial structure of state, federal state, regional state, constituent unit of federation, territorial entity, autonomy.