И.Д. Хутинаев,
кандидат юридических наук, доцент

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ КАК ЭЛЕМЕНТ ТЕОРИИ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ

В российском государстве всегда значимым являлся процесс согласования общегосударственных интересов и задач регионального развития. Этот процесс оказывает воздействие на формирование соответствующей системы властных институтов на общегосударственном и региональном уровне, призванных обеспечить согласование интересов каждого из них.

В настоящее время государство пытается найти оптимальную модель централизации и децентрализации власти. Поэтому важно проанализировать те аспекты и составляющие институтов государственной власти, воздействие или совершенствование которых обеспечит эффективное функционирование системы власти в целом.

Основной целью административной реформы в России является четкое распределение функций на каждом из уровней управления и сведение к минимуму неясностей в сфере ответственности и полномочий. Правительством России выражено желание децентрализовать предоставление услуг, насколько это возможно и целесообразно. При распределении функций необходимо рассмотреть роль участия частного сектора, который призван сыграть важную роль в повышении эффективности предоставления услуг и в снижении бремени расходов государства.

Существуют несколько уровней такого участия: а) введение стиля работы, характерного для частного сектора, путем корпоратизации, но внутри государства; б) сохранение в государственном секторе контроля путем определения стандартов и норм, разработки спецификаций для выполнения работы путем финансирования, но при делегировании предоставления услуг на контрактной основе; в) полная приватизация, где частный сектор предоставляет услуги и взимает за них плату.

В сфере политического управления с 1960-х гг. в большинстве развитых стран взят курс на превращение аппарата государственного администрирования в своеобразную сферу услуг. «Administration as service, public as client» – это формула текущих преобразований аппарата госуправления последних десятилетий. Однако в отличие от российского понимания и реализации этой формулы ее трактовка

не означает ни тотальной коммерциализации системы управления, ни лишения ее контрольных и координирующих функций. Демократизация аппарата управления означает следующее:

– децентрализация власти – расширение полномочий нижестоящих в иерархической системе управления органов власти. Этот процесс можно проиллюстрировать «федерализацией» унитарного государства. Однако он имеет место и в федеративном государстве как в масштабах всей страны, так и на уровне субъектов федерации;

– делегирование власти – передача части функций государственного управления институтам и организациям гражданского общества. Передача полномочий углубляет общественный характер власти, разгружает госструктуры, способствует привлечению для решения проблем средств, материальных и трудовых ресурсов гражданского общества;

– собственно демократизация власти – усиление общественного контроля над деятельностью органов власти и управления. Эту функцию выполняют общественные организации, общественные и наблюдательные советы и т. д. с различными полномочиями – от права на получение информации до контрольных функций и полномочий в строгом смысле этого слова.

Составными частями децентрализации в Российской Федерации являются: а) пересмотр модели разграничения полномочий и предметов ведения между федеральными органами государственной власти, органами власти субъектов РФ и местным самоуправлением; б) образование федеральных округов и института полномочных представителей Президента РФ в них; в) административная реформа.

Реформирование административной системы в России происходит на фоне нового понимания роли и функций государства. Функции, связанные с определением политики и формированием стратегии в любой из сфер общественной жизни, возлагаются на центральные органы. Большая часть остальных функций, связанных с обслуживанием населения и ранее выполнившихся государством, возлагается на негосударственные структуры. Государство не снимает с себя ответственности за реализацию этих функций, а видит свою задачу в обеспечении соответствующего вида деятельности, но само непосредственно в ней не участвует.

В сущности это и есть процесс трансформации функций государства. Показателем направленности и достижений реформ может служить: а) степень приватизации общественных услуг и функций, уровень внедрения рыночных элементов в механизм госуправления; 2) уровень децентрализации и деконцентрации властных полномочий и функций; 3) способ реорганизации структуры госслужбы; 4) изменение положения госслужащих.

Современное состояние государственной власти характеризуется наличием ряда проблем как институционального, так и функционального характера. Среди них – отсутствие целостной системы осуществления государственной власти по вертикали. Несмотря на многочисленные упреки в излишней централизации государства, Президент России В.В.Путин в ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 8 июля 2000 г., обозначившем начало реформы федеративной системы государственной власти, был вынужден признать: «В России федеративные отношения недостроены и недоразвиты. Региональная самостоятельность часто трактуется как санкция на дезинтеграцию государства. Мы все время говорим о федерации и ее укреплении… Однако надо признать: у нас еще нет полноценного федеративного государства... у нас создано децентрализованное государство»[1]. Имевшая место в 1980 – 1990-е гг. в России административно-политическая регионализация стала одним из факторов, препятствующих формированию национального инновационного комплекса. Она оказалась неспособной обеспечивать дальнейшее устойчивое развитие, экологическую безопасность страны и благосостояние ее населения.

Децентрализация управления, предпринятая в 1990-е гг., не увенчалась желаемым эффектом. Западный опыт оказался мало применимым: там формирование федерации исторически шло естественным конфедеративным путем (снизу вверх), а в России, наоборот, центр «делится» полномочиями с субъектами Федерации, органами местного самоуправления (сверху вниз). Западные федерации формировались по принципу «в ведении центра находятся вопросы, которые не могут быть решены на местах». В России же на места передаются полномочия, реализовать которые центр не в состоянии. Этот во многом искусственный процесс сопровождается острым противоборством между сложившимися федеральной и региональными элитами, формирующимися центрами влияния на местах. Децентрализация управления непосредственно выражается в расширении полномочий и повышении политического статуса местных органов власти, чему в немалой степени способствовали крах и ослабление вертикально интегрированных властных структур в стране.

В унитарном или федеративном, тоталитарном или демократическом государстве процесс децентрализации власти приобретает специфическое содержание. Альтернативы ему, однако, не существует:

[1] Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «Государство Россия. Путь к эффективному государству (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства)». М., 2000. С. 25, 26.

с расширением сферы реальной ответственности субъектов федерации связан рост эффективности функционирования федерального центра и государственного аппарата в целом. В географически больших странах, например, Казахстане, Канаде, США пристальное внимание к региональным и местным системам взаимосвязей имеет больший смысл, чем в территориально компактных государствах Европы.

Реализация программы социально-экономических преобразований требует модернизации существующей системы федеральной исполнительной власти. Функциональный анализ деятельности федеральных органов исполнительной власти приводит к выводу о необходимости модернизации по следующим направлениям: а) дерегулирование – ликвидация тех функций госуправления, которые носят избыточный характер; б) децентрализация – передача функций, не требующих федерального регулирования, на уровень субъектов Федерации или местного самоуправления.

Однако чрезмерное увлечение децентрализацией власти, например по французскому образцу, для современной России неприемлемо. В России передача ряда функций органам субъектов Федерации должна сопровождаться разработкой механизмов возможной централизации, то есть возвращения этих функций федеральным органам в случае необходимости. При этом следует исходить из принципа: распределение полномочий регулируется законами либо актами Президента РФ, а не договорами между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации. Соглашения могут быть использованы лишь для определения пределов административной компетенции субъектов Федерации. Следует четко заявить, что передача полномочий осуществляется только и исключительно в рамках единой системы исполнительной власти. Надлежит воспользоваться принципом германской правовой системы: «Равновесие между федеративными элементами, поддерживающее всю систему, состоит в том, что федерации предоставлена наиболее существенная часть законодательной, а землям – административной компетенции»[1].

Показательны, например, мероприятия по модернизации государства в ФРГ. Они проводились по трем главным направлениям: 1) реформа госаппарата; 2) усиление рыночных начал и конкуренции в государственном секторе; 3) усиление гражданской активности[2]. Новая модель управления предполагала прежде всего «децентрализацию ответственности за результаты».

---

[1] Государственное право Германии / Сокр. пер. с нем. Т. 1. М., 1994. С. 80; Verwaltung und Fortbildung. 1999. N 3. S. 117–129.

Необходимость деконцентрации и децентрализации власти диктуется важностью приближения механизмов удовлетворения потребностей и интересов людей к тем условиям, в которых они формируются. Современный человек должен быть активным субъектом или участником производства и потребления всех видов развивающихся социальных услуг, направленных на удовлетворение растущих потребностей и интересов. Общий смысл деконцентрации и децентрализации власти, таким образом, может быть сведен к проблеме становления более адекватной развитому состоянию общества системы власти.

Сильно централизованная власть в любом государстве, как правило, остается безответственной. Деконцентрация и децентрализация власти имеют смысл только тогда, когда власть в результате их проведения перестает быть безответственной, когда возникает возможность ответственного достижения ею конкретного позитивного, социально полезного результата.

Деконцентрация и особенно децентрализация власти по своей основной идее есть способ возвращения местным сообществам их власти, прежде всего учредительной, а также нормотворческой и контрольной. Особенность же современных процессов деконцентрации и децентрализации власти заключается в передаче властных полномочий территориальным государственным органам и органам местного самоуправления. Тем самым не совпадающая с обществом власть через деконцентрацию и децентрализацию делает важный шаг к тому, чтобы стать ближе к объекту своего воздействия, но остается достаточно далеко от него, чтобы избежать опасности с ним слиться.

Основными элементами процесса децентрализации являются:

1. Децентрализация системы государственного управления.

С точки зрения идеального соотношения централизации и децентрализации государственно-властных отношений принципиально важно, что: а) изменение системы государственной власти, институциональные преобразования во властном механизме – постоянное и естественное состояние государственного развития, которое отличается от революционных преобразований постепенностью и последовательностью действий; б) выбирая прототипы (примеры для подражания в опыте зарубежных государств), необходимо учитывать, что двух одинаковых государств в мировом опыте не существует; в) анализ состояния государственного механизма и системы управления в Российской Федерации нельзя ограничивать лишь исследованием формальных критериев и описанием возможных организационно-управленческих и правовых преобразований.

Государственные услуги национального уровня должны финансироваться (предоставляться) на общегосударственном уровне, хотя

некоторые могут производиться на местах или на контрактной основе. Национальная оборона, безопасность и международные отношения – примеры общенациональных госуслуг, которые предоставляются и непосредственно производятся центральным правительством. Перераспределение доходов через налогообложение и общенациональное обеспечение услугами (такими, как «минимальный уровень» для школ) всех, независимо от возможности платить, в большинстве случаев является национальной функцией в унитарных государствах (хотя обеспечение школ выше минимального уровня обычно финансируется на местных уровнях или за счет родителей).

Непосредственные государственные услуги следует производить (и иногда также предоставлять/финансировать) на самом низшем уровне управления. В США, например многие функции, выполняются на местном уровне для их более полного соответствия специфическим потребностям местного населения: социальная поддержка малоимущих, здравоохранение, охрана правопорядка, прокуратура, поддержание местных сил для борьбы со стихиями и другими чрезвычайными ситуациями. В странах Организации экономического сотрудничества и развития национальные правительства имеют значительно больший контроль над этими функциями. Таким образом, решения по территориальному распределению полномочий и ответственности являются в основном политическими.

Децентрализация означает переход реальной власти с уровня национального правительства на муниципальный или местный уровень, где населению легче наблюдать за властью и влиять на нее. Децентрализация заключается главным образом в передаче властных полномочий по вертикали от центрального к региональному и местному уровню управления, но она также означает «горизонтальное» перераспределение ролей – от госсектора к частному и к неправительственным организациям, которые в некоторых странах оказываются в центре всего процесса. Децентрализация – сложная система политических решений и мер, которые не работают, если они не исходят из конкретных нужд и возможностей страны.

Сущность децентрализации, проводимой во многих странах мира, состоит в том, что ни одно государство, по-видимому, не предпримет сколько-нибудь значительной передачи власти от центра другому уровню управления (независимо от того, будет эта передача «по вертикали» или «по горизонтали»), если для этого не будет глубоких политических и экономических оснований. Если наделяемые властью органы местного управления не обладают надлежащими ресурсами (или по меньшей мере способностью самостоятельно их добывать), то никакие административные или политические изменения не смогут привести к успеху. Поэтому в течение последних 15 лет многие

крупные страны вступили в процесс основательной децентрализации, включающей как конституционные (и правовые), так и финансовые инициативы для подкрепления этого процесса.

2. Реформа федеративного устройства.

Четкому правовому регулированию служит решение вопроса: где органы государственной власти субъектов Федерации выполняют делегированные им федеральными органами полномочия, а где они функционируют на основе конституционно закрепленного разграничения полномочий. По этой же схеме следует выстроить отношения по линии «субъект Федерации – муниципальные органы».

В России сформированы две юридически не связанные управленческие системы: система государственной власти, состоящая из федеральных органов власти и органов власти субъектов Федерации, и система местного самоуправления, в которую входят властные структуры в самом субъекте Федерации. Сложилась ситуация, при которой даже органы управления городов с населением, превышающим 1 млн жителей, столиц республик, краев и областей России не являются структурными элементами системы государственной власти. Помимо правовой несуразности подобного явления оно приводит к тяжелым последствиям при решении практических управленческих вопросов.

На практике многие черты советской управленческой системы, четко иерархической и жестко централизованной, остались в неприкосновенности. Изъятие в начале 1990-х гг. из государственной структуры нижнего звена советской системы власти привело к потере управляемости регионами страны. Нижние «этажи» оказались без существенных полномочий и в результате без бюджетных средств. Сегодня приходится восстанавливать утраченную структуру.

Существующее разделение страны на 88 субъектов представляется излишне дробным, а потребности поддержания государственно-правового единства обусловливают необходимость укрупнения субъектов Федерации и формирования более крупных региональных единиц. Отсутствие промежуточных звеньев до создания федеральных округов в 2000 г. затрудняло управление страной, взаимодействие различных властных уровней, снижало возможности центральной власти для эффективного контроля региональных процессов, способствовало усложнению системы органов власти. Одним из вариантов преодоления подобных недостатков стало формирование дополнительного «межсубъектного» уровня власти – федеральных округов.

Несовершенство территориальной организации страны, потребность в реформировании территориального деления России были осознаны уже в 1950-е гг. Однако до настоящего времени все раз-

мышления по развитию территориальной организации страны носили неофициальный характер. Органы государственной власти, признавая всю сложность подобного реформирования, не приступали к нему. Так, после 1957 г. в РСФСР не было изменений в административно-территориальном устройстве на региональном (областном) уровне, не образовано и не ликвидировано ни одной области, края и республики, не считая преобразования в 1992 гг. четырех автономных областей (Адыгея, Алтай, Карачаево-Черкесия, Хакасия) в республики, выделения Ингушетии в самостоятельную республику из состава Чечено-Ингушской республики в 1991 г. и выхода Чукотского автономного округа из Магаданской области. Первым шагом по изменению системы государственного устройства страны является объединение Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа и формирование на их основе нового субъекта Федерации – Пермского края.

Решение этой проблемы состоит в признании экономического районирования в качестве основы территориального устройства России, а затем – в проведении реформы территориального устройства. «Нарезка» федеральных округов производилась без учета экономического районирования страны и экономического потенциала регионов. Это в перспективе потребует уточнения количества и состава федеральных округов. Поэтому при условии развития округов как центров управления территориальным социально-экономическим развитием долгосрочной задачей может стать изменение принципов их образования и организации. Возможно, например, проведение иной нарезки округов, с учетом экономического потенциала территорий. Это позволит привести систему федеральных округов в соответствие с объективными критериями экономического, социального зонирования территории страны, особенностями организации базовых отраслей экономики, транспортной и социальной инфраструктуры. В долгосрочном плане реформа, связанная с созданием и развитием системы округов, может рассматриваться как первый шаг в проведении административно-территориальной реформы.

3. Децентрализация полномочий и предметов ведения и возможности использования договорной практики.

Конституционная схема разграничения предметов ведения и полномочий оказалась нечувствительной к специфике законодательной и исполнительной власти, не учитывает принципа разделения властей. Невозможно строить стабильный госаппарат, достичь единства системы органов исполнительной власти, если вопрос о разграничении предметов ведения и полномочий между РФ и ее субъектами будет и дальше оставаться открытым.

В этой сфере имеются три важных направления деятельности, направленной на совершенствование разграничения и последующего оптимального осуществления полномочий: 1) вычленение как в федеральных законах (в том числе путем использования правовых дефиниций и отсылок к положениям ст. 71 Конституции), так и в правовом сознании предметов ведения Федерации; 2) определение оптимальным образом пределов и форм передачи органам исполнительной власти субъектов Федерации осуществления исполнительно-распорядительных полномочий федеральных органов, а также форм контроля со стороны федерального органов государственной власти за осуществлением этих полномочий; 3) установление федеральными законами порядка создания территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, основ их взаимоотношения с органами государственной власти субъектов Федерации, общих принципов их деятельности. Это, однако, не должно ставить под сомнение возможности федеральных органов исполнительной власти оперативно реагировать на потребности эффективного осуществления полномочий в части моделирования системы своих территориальных органов.

Проблема разграничения полномочий органов государственной власти особенно актуальна для сферы совместного ведения Федерации и ее субъектов. Значительный перечень предметов совместного ведения осложняет применение унифицированных подходов к разграничению полномочий, порождает неясности. Отсутствие серьезной проработки конституционного разграничения предметов ведения во многом стало источником противоречий в сфере федеративных отношений. Наиболее важные направления общественной деятельности, бесспорно, отнесены к ведению Федерации, все остальное – к совместному ведению. Назвать какие-нибудь более или менее значимые предметы исключительного ведения субъектов Федерации весьма затруднительно.

Согласно новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», предусматриваются два типа полномочий органов государственной власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения.

Во-первых, это полномочия, осуществление которых финансируется из бюджета субъекта Федерации. Федеральное регулирование здесь может быть только рамочным. Предлагается перечень таких полномочий, что позволит исключить навязывание субъекту Федерации конкретного объема расходов из его бюджета. У федерального центра есть выбор: либо финансировать осуществление полномо-

чий самому путем предоставления целевых субвенций, либо менять, расширять перечень, что сделает очевидным обременение субъекта Федерации новым расходным полномочием. Это предполагает обязанность перераспределить закрепленные доходные источники.

Во-вторых, это полномочия по предметам совместного ведения, возлагаемые на органы власти субъектов Федерации, но финансируемые в форме целевых субвенций из федерального бюджета и поэтому детально регулируемые центром. Федеральное финансирование влечет право федеральных органов исполнительной власти контролировать их осуществление.

Главная идея регулирования законом двух типов полномочий – недопустимость нефинансируемых «мандатов», возлагаемых на органы власти субъектов Федерации. На новом этапе федеративного строительства требуется заново, в соответствии с требованиями федеральных законов, разграничить полномочия по предметам совместного ведения (ст. 72 Конституции) и определить необходимый объем полномочий по предметам исключительного ведения РФ (ст. 71 Конституции), передаваемых на уровень субъектов Федерации.

Характер и способ разграничения и передачи полномочий почти идентичен, однако он принципиально отличается от существовавшей ранее практики. В случае передачи какого-либо полномочия с федерального на региональный или местный уровень определяются объем расходов на осуществление данного полномочия и размер целевой субвенции из федерального бюджета. Федерацией устанавливаются правила исполнения того или иного полномочиями контроля и отчетности. За федеральными органами сохраняется право изъятия данного полномочия в случае его недобросовестного исполнения.

Перераспределение полномочий не должно рассматриваться как самоцель. Вопрос о соответствии норм законодательства тенденции децентрализации должен быть предметом рассмотрения, но не как основополагающий, а как дополнительный аргумент при выборе из равнозначных вариантов правового регулирования. Недопустимо, чтобы децентрализация полномочий привела к снижению уровня защиты прав и свобод человека и гражданина, снижению уровня обороноспособности страны и безопасности государства. Кроме того, децентрализация зачастую ведет к увеличению бюджетных расходов государства (во всяком случае, на переходном этапе становления новой децентрализованной организации управления). Этот аргумент на современном этапе развития Российского государства крайне важен.

4. Децентрализация и выравнивание уровней развития регионов России.

Одной из наиболее острых проблем федерализма является существенное различие в экономических и социальных уровнях разви-

тия регионов России. Оно формируется географическими условиями территорий, наличием природных и трудовых ресурсов, экономическим и социальным потенциалом. Со второй половины XX столетия сокращение различий в уровнях социально-экономического развития территорий превратилось в одно из важных направлений региональной политики развитых государств.

Есть два принципиально важных условия формирования полнокровной в экономическом отношении федерации: а) равностатусные субъекты; б) субъекты, способные реализовать принцип экономической самодостаточности. В России первое условие нарушается в первую очередь республиками в составе России, требующими для себя особого статуса, второе – наличием значительного числа регионов, не обладающих экономической базой, необходимой для получения ими статуса экономически полноценного субъекта Федерации.

Оба эти условия взаимозависимы. В то же время каждое из них – следствие состояния и характера размещения производительных сил, уровня экономического развития страны в целом. Социально-экономические региональные различия стремятся устранить или сгладить, преодолевая существенные диспропорции между регионами в рыночной экономике, экономических и социальных условиях в широком смысле.

Развитие экономики регионов в процессе выравнивания должно служить интересам жителей конкретного региона и вместе с тем осуществляться в направлении достижения наиболее эффективного функционирования российской экономики как системы региональных экономических подсистем, использующих все преимущества территориального разделения труда. Совместить эти требования в достаточной мере удается редко.

Различие в экономических потенциалах регионов (субъектов Федерации), как известно, весьма значительное, причем разрыв между «развитыми» и «отставшими» наиболее заметно увеличился именно в последнее время. Если в 1990 г. на долю десяти наиболее развитых субъектов Федерации приходилось 40% общего объема валового продукта, то в 2000 г. – 48%. На долю же 20 регионов с наименьшими объемами валового регионального продукта (ВРП) приходится всего 4% суммарного ВРП. Денежные доходы на душу населения в десяти наиболее «богатых» регионах в 1990 г. превышали уровень замыкающей десятки субъектов Федерации в 2,86 раза, а в 2000 г. – уже в 3,3 раза. Если же последнее сопоставление сделать с учетом стоимости жизни в разных регионах, то разрыв достигнет 600%.

Достижение экономической и социальной однородности субъектов, образующих Федерацию, сложная для России проблема. Нали-

чие субъектов Федерации, расположенных в качественно отличающихся природно-климатических зонах и располагающих различным промышленно-экономическим потенциалом и национальным составом, приводит к неразрешимости проблемы однородности субъектов в достаточной мере. Из этого, однако, не следует вывод о сомнительности для России принципа федерализма. Варианты решения конкретных проблем федеративных отношений будут возникать не по мере приближения к идеальным схемам, а из самой динамики социально-экономического развития страны и ее регионов. Наращивание экономической мощи страны будет создавать новые возможности для заинтересованного сотрудничества регионов, даже если они остаются разнокачественными образованиями.

Процесс децентрализации полностью зависит от распределения полномочий и ответственности между федеральным центром, субъектами Федерации и местным самоуправлением. Дискуссии на эти темы ведутся в разнообразных направлениях, но наиболее популярной является тема чрезмерной централизации прав и ресурсов в руках центра и сужения соответствующих возможностей региональных властей. Эта тема не надумана, поскольку линия на централизацию бюджетных ресурсов заметно проявилась в последние годы. По мнению И.Н.Барцица, «наиболее адекватной и продуктивной стратегией государственного строительства является полноценная реализация в России модели централизованной федерации. Это означает, что, с одной стороны, должны быть созданы и укреплены институты и механизмы федерального присутствия в регионах, но одновременно следует сохранить сами федеративные принципы построения государства»[1].

Конечно, процессы централизации и децентрализации государственной власти напрямую связаны с политической ситуацией, складывающейся в стране в определенный период развития общества. При усилении в государстве диктата одной личности или одной партии, отсутствии в обществе демократии, как правило, происходит централизация, и наоборот, при его демократизации доминирует децентрализация с усилением роли субъектов федерации в политической и правовой сферах деятельности.

Однако существуют пределы как децентрализации, так и централизации России. Но именно сильная центральная государственная власть сможет гарантировать каждому гражданину страны, в каком бы из ее многочисленных регионов он ни находился, полную защиту и соблюдение его прав и свобод.

---

[1] *Барциц И.Н.* Правовое пространство России: вопросы конституционной теории и практики. М., 2000. С. 38.

Так уж сложилось, что в наибольшей степени тенденции авторитаризма проявляются и находят свое государственно-правовое закрепление при формировании властных структур субъектов федерации, особенно республик. Г.Гегель справедливо отмечал, что «сила страны состоит не в количестве ее жителей и солдат, не в плодородии земли и не в количестве территории, а в том, как посредством разумного соединения частей в единую государственную власть все это используется для реализации великой цели – совместной защиты»[1].

Современная Россия, лишенная вечной мерзлотой трети своей территории и плодородных земель, испытывающая грозящие катастрофой трудности в элементарном поддержании численности своего населения, не смогла создать механизмы разумного соединения своих частей в единую государственную власть. Потребность в выработке подобных механизмов очевидна. От того, сумеет ли Россия ответить на вызов времени и создать разумную систему власти и контроля ее деятельности, зависит дальнейшее развитие Российского государства.

[1] *Гегель Г.-В.-Ф.* Политические произведения. М., 1978. С. 104.