

## Теоретическое обоснование территориально-политического деления в федеративном государстве и его реформирования

М.С. Лисов<sup>1</sup>✉

<sup>1</sup> АСБ «СОЮЗ»

ул. Светлая, д. 4, г.о. Красногорск, д. Аристово, Российская Федерация

✉ e-mail: acb-union@mail.ru

### Резюме

**Актуальность** исследования обусловлена необходимостью поиска оптимальных моделей пространственной организации власти в условиях перманентной трансформации федеративных государств. Глобальные вызовы и внутренние социально-экономические диспропорции требуют непрерывного научного осмысления механизмов территориально-политического деления, способных обеспечить баланс между централизацией, региональной автономией и территориальной целостностью.

**Цель.** Предложение научно обоснованных критериев и подходов к оптимизации системы ТПД, способствующих повышению эффективности управления, укреплению легитимности власти и обеспечению долгосрочной политической стабильности федеративных государств.

**Задачи:** систематизация теорий и принципов федерализма; выявление факторов, детерминирующих выбор моделей ТПД; компаративный анализ российского и зарубежного опыта; оценка политических предпосылок реформирования ТПД; обоснование авторской концепции реформирования (моделирования) ТПД.

**Методология.** Исследование базируется на междисциплинарном подходе с использованием общенаучных (анализ, синтез, индукция, дедукция) и частнонаучных методов. Ключевыми стали методы компаративного правоведения и политологического анализа, позволившие сопоставить различные модели федерализма (США, ФРГ, Индия, Россия) и оценить их функциональность.

**Результаты.** Проведенный анализ выявил, что ни одна из существующих моделей ТПД не является универсальной. Обоснована концепция «адаптивного функционализма», постулирующая необходимость гибкой адаптации территориального устройства к меняющимся условиям. Показано, что реформа ТПД является инструментом стратегического управления политическими рисками и повышения эффективности публичной политики.

**Вывод.** Оптимальное ТПД в федеративном государстве требует постоянного поиска баланса между унификацией и диверсификацией, учитывающего исторические, этнокультурные и экономические факторы. Предложенная концепция «адаптивного функционализма» предоставляет теоретическую основу для проектирования устойчивых и эффективных систем государственного управления в современных федерациях.

**Ключевые слова:** федерализм; территориально-политическое деление; государственное управление; региональная автономия; территориальная целостность; компаративный анализ.

**Конфликт интересов:** Автор декларирует отсутствие явных и потенциальных конфликтов интересов, связанных с публикацией настоящей статьи.

**Для цитирования:** Лисов М.С. Теоретическое обоснование территориально-политического деления в федеративном государстве и его реформирования // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2026. Т. 16, № 1. С. 165–177. <https://doi.org/10.21869/2223-1501-2026-16-1-165-177>.

Поступила в редакцию 02.01.2026

Принята к публикации 22.01.2026

Опубликована 25.02.2026

## Theoretical justification of territorial-political division in a federal state and its reform

Mikhail S. Lisov<sup>1</sup>✉

<sup>1</sup> ASB "SOYUZ"

4 Svetlaya Str., Krasnogorsk Urban District, Aristovo village, Russian Federation

✉ e-mail: acb-union@mail.ru

### Abstract

**The relevance** of the study is determined by the necessity of searching for optimal models of the spatial organization of power in the context of the permanent transformation of federal states. Global challenges and internal socio-economic disparities require continuous scientific understanding of the mechanisms of territorial-political division capable of ensuring a balance between centralization, regional autonomy, and territorial integrity.

**The purpose** is to propose scientifically grounded criteria and approaches to optimizing the TPD system that contribute to improving governance efficiency, strengthening the legitimacy of power, and ensuring the long-term political stability of federal states.

**The objectives** include: systematizing theories and principles of federalism; identifying factors that determine the choice of TPD models; conducting a comparative analysis of Russian and foreign experiences; assessing the political prerequisites for TPD reform; and substantiating the author's concept for TPD reform (modeling).

**Methodology.** The research is based on an interdisciplinary approach utilizing general scientific methods (analysis, synthesis, induction, deduction) and specific scientific methods. Key methods employed were comparative law and political science analysis, which allowed for the comparison of various models of federalism (USA, Germany, India, Russia) and the evaluation of their functionality.

**Results.** The conducted analysis revealed that none of the existing TPD models are universal. The concept of "adaptive functionalism" is substantiated, postulating the need for flexible adaptation of the territorial structure to changing conditions. It is demonstrated that TPD reform serves as a tool for strategic management of political risks and enhancing public policy effectiveness.

**Conclusion.** Optimal TPD in a federal state requires a continuous search for a balance between unification and diversification, considering historical, ethno-cultural, and economic factors. The proposed concept of "adaptive functionalism" provides a theoretical framework for designing sustainable and effective systems of public administration in modern federations.

**Keywords:** federalism; territorial-political division; public administration; regional autonomy; territorial integrity; comparative analysis.

**Conflict of interest:** The Author declare the absence of obvious and potential conflicts of interest related to the publication of this article.

**For citation:** Lisov M.S. Theoretical justification of territorial-political division in a federal state and its reform. *Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Istoriya i pravo = Proceedings of the Southwest State University. Series: History and Law.* 2026;16(1):165–177. (In Russ.) <https://doi.org/10.21869/2223-1501-2026-16-1-165-177>.

Received 02.01.2026

Accepted 22.01.2026

Published 25.02.2026

\*\*\*

### Введение

Актуальность исследования теоретического обоснования территориально-политического деления (ТПД) в федеративном государстве детерминирована как внутренними трансформационными процессами в существующих федерациях, так и перманентным поиском оптимальных моделей пространственной органи-

зации публичной власти. В условиях нарастающих глобальных вызовов, таких как экономическая волатильность, этнополитические конфликты и потребность в эффективном управлении обширными и диверсифицированными территориями, классические теории федерализма обнаруживают методологическую недостаточность. Проблема заключается в необ-

ходимости синхронизации принципов территориальной целостности, суверенности центра и автономии субъектов с учетом уникальных историко-генетических, этнокультурных и экономических факторов каждого конкретного государства. Это обуславливает потребность в глубоком политологическом и конституционно-правовом анализе, выходящем за рамки традиционных дуалистических или кооперативных парадигм.

Степень научной разработанности темы настоящего исследования характеризуется наличием значительного массива работ классиков федерализма (например, К. Фридриха, Д. Элазара, В.Е. Чиркина, А.Н. Аринина и пр.), которые заложили фундаментальные основы теории. Однако в более ранних работах акцент зачастую делался на статических моделях и формально-юридическом разграничении компетенций. Недостаточно разработанными остаются вопросы динамической адаптации ТПД к меняющимся политическим режимам, влияние экзогенных шоков (пандемии, глобальные кризисы) на трансформацию федеративных отношений, а также комплексный анализ фискального федерализма в контексте этнотерриториальной асимметрии. Представленное исследование восполняет этот пробел путем компаративного анализа современных практик и выявления политических триггеров реформ ТПД.

Научная новизна исследования заключается в обосновании авторской концепции «адаптивного функционализма», которая предлагает новый ракурс для проектирования и реформирования ТПД. В отличие от предыдущих исследований, фокусировавшихся на симметрии или асимметрии как целевых состояниях, данная концепция постулирует примат функциональной эффективности и способности системы к гибкой адаптации над жесткими доктринальными принципами. Впервые комплексно систематизированы и проанализированы политические предпосылки и триггеры реформы

ТПД, а также проведено сопоставление достоинств и недостатков моделей США, ФРГ, Индии и России с позиций эффективности, легитимности и стабильности.

Теоретическая и практическая значимость исследования определяется его прикладным характером и прогностическим потенциалом. В теоретическом плане материалы статьи вносят вклад в развитие общей теории федерализма и сравнительного государственного управления. В практическом плане результаты могут быть использованы в нормотворческой деятельности и стратегическом планировании региональной политики Российской Федерации, а также других федеративных государств. Выявленные закономерности и предложенные критерии позволяют вырабатывать научно обоснованные рекомендации по оптимизации административно-территориального устройства, повышению инвестиционной привлекательности регионов и укреплению единства государственного пространства.

## Методология

Процесс исследования теоретического обоснования ТПД представлял собой многоступенчатую процедуру, основанную на комплексной методологической базе. Изначально был применен *аналитический метод*, который позволил осуществить декомпозицию объекта исследования – федеративного государства и его территориального устройства, – на составные элементы: фундаментальные теории, принципы, факторы и модели. Использование данного метода привело к систематизации различных доктрин федерализма (дуалистического, кооперативного, интегративного) и выделению ключевых принципов ТПД, таких как территориальная целостность, субсидиарность и равноправие субъектов.

Следующим этапом стало применение *сравнительно-правового и политологического методов*. Эти методы оказались критически важными для сопостав-

ления институциональных моделей ТПД в различных юрисдикциях (США, ФРГ, Индия, Россия). В результате их использования были выявлены как общие закономерности, так и уникальные национальные особенности каждой модели, а также определены их достоинства и недостатки, детерминированные историческим и этнокультурным контекстом. *Метод исторического анализа* позволил проследить генезис федеративных отношений и выявить эволюцию подходов к ТПД, что способствовало пониманию предпосылок и триггеров его реформирования в различные периоды (например, переход от асимметрии к централизации в Российской Федерации). Наконец, был использован *метод синтеза и концептуального моделирования*, который позволил объединить полученные данные и разработать авторскую концепцию «адаптивного функционализма». Его применение дало возможность сформулировать новое теоретическое обоснование ТПД, ориентированное на динамическую эффективность и гибкость системы управления, что является основным результатом всего исследовательского процесса.

## Результаты и их обсуждение

**Территориально-политическое (государственно-территориальное) деление в федеративном государстве** представляет собой сложную политэкономическую и конституционно-правовую категорию, детерминирующую пространственную организацию публичной власти и разграничение суверенных прерогатив между федеральным центром и его составными элементами (субъектами федерации), а также непосредственно систему организации публичной власти, основанную на концепции децентрализации и субсидиарности (А.В. Темираев [1], А.С. Гамирова, Н.М. Добрынин [2], В.А. Попов [3]). В отличие от унитарного государства, где административно-территориальные единицы обладают

ограниченной автономией, федерация характеризуется наличием субъектов, обладающих определенной степенью государственно-правовой самостоятельности и собственной компетенцией. Теоретические основы этого деления коренятся в необходимости достижения баланса между интеграцией и автономией, унификацией и учетом региональных особенностей. Действительно, перманентный поиск и поддержание динамического равновесия между центростремительными (интеграция, унификация) и центробежными (автономия, учет особенностей) силами в настоящее время является одной из ключевых проблем и практических вызовов в функционировании любого федеративного государства<sup>1</sup>. Данная диалектическая пара определяет устойчивость и эффективность федеративной модели государственного устройства. Таким образом, теоретическое обоснование территориально-политического деления в федеративном государстве фундируется на поиске оптимальной точки равновесия между этими антагонистическими, но взаимодополняющими началами. Федерализм как таковой, таким образом, выступает как «золотая середина», позволяющая государству сохранять монолитность и эффективность, одновременно обеспечивая гибкость, демократию и учет специфических интересов его составных частей.

Научно-идеологическое осмысление феномена территориально-политического деления в федеративном государстве базируется, *во-первых*, на компаративном анализе различных доктрин и практик, как российских, так и зарубежных, и

---

<sup>1</sup> Добрынин Н.М. Новый федерализм: концептуальная модель государственного устройства Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. Тюмень, 2004. 634 с.; Васильев А.П. Трансформация систем административно-территориального деления стран зарубежной Европы: на примере Франции, Германии и Хорватии: дис. ... канд. географ. наук. М., 2019. 214 с.

оперирует сложным категориально-понятийным аппаратом. Так, исторически первой является дуалистическая теория федерализма, возникшая в трудах отцов-основателей США («Федералист»). Она акцентирует внимание на четком разграничении предметов ведения и полномочий между двумя уровнями власти (федеральным и субфедеральным), каждый из которых обладает прямым действием в рамках своей компетенции. Территориальное деление в этой парадигме рассматривается как механизм обеспечения баланса властей и предотвращения тирании центра (А.Д. Гуляков [4; 5], М.Ш. Ковалева [6]). Кооперативная теория федерализма развилась в XX в., особенно в ФРГ. Она исходит из необходимости тесного взаимодействия и сотрудничества между уровнями власти для решения общегосударственных задач. Территориальные образования здесь выступают не как конкуренты, а как партнеры центра, участвующие в реализации единой политики. Презумпция компетенции зачастую закрепляется за субъектами (как в Германии)<sup>1</sup>. Наконец, теория «интегративного» федерализма представляет современный подход, рассматривающий федерацию как динамично развивающуюся систему, в которой принципы федерализма (децентрализация, субсидиарность) могут обнаруживаться даже в унитарных государствах<sup>2</sup>.

*Во-вторых*, система территориально-политического деления в федерации базируется на ряде конституционно-правовых принципов, обеспечивающих ее функциональность и легитимность (С.А. Мосин [7], И.А. Алешкова [8]). Так,

фундаментальным из них является принцип территориальной целостности и единства государственного суверенитета, который постулирует незыблемость границ и неделимость суверенной власти федерации как единого целого, исключая право односторонней сепарации субъектов. Параллельно действует принцип равноправия и субсидиарности, предполагающий равенство конституционно-правового статуса субъектов во взаимоотношениях с федеральным центром, с одной стороны, и передачу управленческих функций на наиболее низкий и эффективный уровень власти, с другой стороны. Это обеспечивает баланс между унификацией правового поля и децентрализацией управления, хотя на практике часто реализуется через модели симметричного или асимметричного федерализма. Завершающим элементом является принцип учета этнокультурных и региональных особенностей в сочетании с экономической целесообразностью, который детерминирует формирование национально-территориальных образований для сохранения идентичности населения, одновременно требуя экономической рациональности при определении границ и механизмов финансового выравнивания между регионами для обеспечения сбалансированного развития всего государственного пространства.

**Выбор конкретной модели территориально-политического деления в федеративном государстве** определяется сложным комплексом взаимосвязанных факторов. *Историко-конституционные и генетические факторы* играют ключевую роль, определяя, сформировалось ли государство путем объединения ранее суверенных территорий (снизу вверх) или путем децентрализации унитарного государства (сверху вниз), что предопределяет степень автономии субъектов и преобладание дуалистических или кооперативных моделей федерализма (М.С. Лубяной, А.Н. Севастьянов [9], В. Михайлов [10], Ю.К. Краснов [11]).

<sup>1</sup> Гуляков А.Д. Становление и развитие федерализма: сравнительное историко-правовое исследование основных федеративных моделей (конец XVIII – начало XXI века): дис. ... д-ра юрид. наук. Пенза, 2021. 618 с.; GR. Взаимодействие бизнеса и органов власти / под ред. Е.И. Марковской. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2025. 392 с.

<sup>2</sup> Гуляков А.Д. Указ. соч.

*Этнодемографические и социокультурные детерминанты* оказывают решающее влияние на выбор между мононационально-территориальным и полинационально-территориальным принципом деления: наличие значительных этнических или языковых групп обуславливает необходимость создания автономий для предотвращения конфликтов и обеспечения инклюзивности политической системы. *Географические и пространственные факторы*, такие как размер территории, климатические зоны и плотность населения, объективно требуют децентрализации управления для обеспечения его эффективности. Наконец, *экономические и фискальные факторы* определяют степень финансовой самодостаточности регионов и необходимость применения механизмов выравнивания, что влияет на степень централизации фискальных полномочий и формирование асимметричных или симметричных моделей ТПД (В.В. Бухарский, А.М. Лавров [12], И.Н. Молчанов, Н.П. Молчанова [13], В.А. Смирнов [14]).

Специфичность указанных факторов в зависимости от страны обуславливает уникальный опыт моделирования территориально-политического деления. Для его описания мы также обращаемся к компаративному анализу, поскольку он выявляет значительное разнообразие институциональных форм, детерминированных уникальным историческим контекстом, этнокультурными особенностями и политическими целями. Несмотря на общность базовых принципов федерализма, различия в практической реализации демонстрируют отсутствие универсальной, применимой повсеместно модели. Так, *модель ТПД США* представляет собой классический пример дуалистического федерализма, характеризующийся симметричностью субъектов (штатов) и жестким разграничением компетенций (А.Д. Гуляков [4], Б. Дхрув Гоэль [15], Н. Триведи [16]). Ее достоинствами являются высокая степень региональной

автономии, стимулирование конкуренции между штатами и правовая определенность. Основные недостатки заключаются в существенных диспропорциях в качестве публичных услуг между штатами из-за их фискальной независимости и потенциальных сложностях координации при общенациональных кризисах.

Модель *ФРГ* олицетворяет кооперативный и преимущественно административный федерализм, где земли активно участвуют в федеральном законодательном процессе через Бундесрат, но исполняют в основном федеральные законы (С.С. Абдулаева [17], Д. Супратик [18], Т. Кляйнляйн [19]). Преимуществами являются обеспечение единообразного правового пространства и эффективное финансовое выравнивание между регионами. Недостатки включают потенциальную забюрократизированность процесса реализации законов и ограниченную законодательную автономию земель. Индия и Российская Федерация демонстрируют модели асимметричного этнотерриториального федерализма с сильным центральным правительством (Б. Дхрув Гоэль [15], Д. Супратик [18], В.М. Райзингер [20], О.В. Цветкова [21]). Достоинства этих моделей заключаются в институциональном учете многонационального и культурного многообразия, а также способности центра поддерживать территориальную целостность на обширных территориях. Относительно недостатков достаточно указать на правовую асимметрию, которая может вызывать политические трения и неравенство статусов субъектов, а также риск подавления региональной инициативы из-за выраженной централизации власти.

Сравнительный анализ показывает, что выбор модели ТПД – всегда компромисс между эффективностью управления (часто требующей централизации), учетом многообразия (требующим автономии) и историческими традициями. Американский дуализм ориентирован на автономию штатов и симметрию; немецкий

кооперативный федерализм сочетает централизованное законодательство с децентрализованным исполнением; индийский и российский опыт демонстрируют попытки сочетания этнотерриториального многообразия с сильной центральной властью. Необходимость выбора и реализации оптимальной модели ТПД обуславливается объективными закономерностями пространственной организации общества и государства, поскольку выступает ключевым инструментом обеспечения управляемости, легитимности и эффективности публичной власти на обширных и / или диверсифицированных территориях.

Так, для *государства* ТПД выступает ключевым механизмом обеспечения территориальной целостности через децентрализацию управленческих функций и реализацию принципа subsidiarity, что позволяет абсорбировать локальные социально-политические напряжения и учитывать региональную специфику. Для *общества* практическая значимость (социальное благо) выражается в повышении доступности и качества публичных услуг, расширении возможностей граждан для участия в политическом процессе на региональном и местном уровнях, а также в сохранении уникальных этнокультурных и региональных идентичностей, что способствует достижению внутригосударственного консенсуса. С точки зрения *бизнеса* ТПД обеспечивает большую предсказуемость правового регулирования и прозрачность взаимодействия с органами власти, создает институциональные рамки для развития региональной специализации и инвестиционной привлекательности территорий, тем самым снижая транзакционные издержки и повышая эффективность экономической деятельности.

Таким образом, можно также заключить, что ТПД в федеративном государстве это не просто техническое или географическое размежевание, а стратегический механизм, обеспечивающий ком-

плексный синергетический эффект для государства, общества и бизнеса, направленный на достижение устойчивого развития и благополучия. В условиях же дисфункциональности или институционального дисбаланса сложившейся системы, когда она перестает адекватно реагировать на внутренние и внешние вызовы, возникает необходимость реформирования существующей модели ТПД. Реформа в данном контексте рассматривается как целенаправленное политическое действие, направленное на восстановление эффективности государственного управления, укрепление легитимности власти и обеспечение политической стабильности (И.Г. Напалкова [22], И.В. Бахлов, О.В. Бахлова, И.Г. Напалкова [23]). Безусловно, модернизация ТПД не является рутинным административным процессом, а представляет собой значимое политическое событие, детерминированное совокупностью **глубинных предпосылок и непосредственных триггеров**.

С позиций политической науки эти изменения иницируются, когда существующая пространственная организация власти перестает обеспечивать ключевые функции государственного управления, легитимность политического режима или политическую стабильность, т. е. в условиях дисфункциональности существующей системы, когда она перестает реагировать на внутренние и внешние вызовы. Так, ключевым триггером выступает критическое нарушение институционального равновесия между федеральным центром и субъектами, что проявляется либо в чрезмерной централизации (снижение эффективности управления на местах), либо в гипертрофированной автономии регионов (риски сепаратизма и дезинтеграции). Существенные экономические диспропорции и межрегиональное неравенство также являются мощными катализаторами реформ, поскольку подрывают политическую легитимность и требуют пересмотра фискального федерализма.

Кроме того, этнополитические конфликты, неадекватное этнотерриториальное деление и изменение характера политического режима (например, переход к авторитаризму или демократизации) могут спровоцировать целенаправленные политические действия по ревизии ТПД для укрепления вертикали власти или, наоборот, расширения прав автономий. Наконец, экзогенные шоки, такие как глобальные кризисы, пандемии, обнажают неэффективность существующих структур и актуализируют потребность в их адаптации.

С позиций политологии обоснование необходимости реформы ТПД основывается на ряде **аргументов**, исходящих из парадигм эффективности государственного управления, легитимности политической власти и обеспечения долгосрочной политической стабильности. Так, реформа призвана оптимизировать процессы разработки и реализации публичной политики, достигая лучшей координации между различными уровнями власти и повышая качество реализации национальных проектов. Аргумент в пользу укрепления демократической легитимности связан с актуализацией принципа субсидиарности: приведение границ субъектов в соответствие с реальными социально-экономическими и культурными общностями расширяет возможности граждан для участия в принятии решений и повышает доверие к государственным институтам. Кроме того, реформа ТПД часто выступает инструментом модернизации системы государственного управления, направленным на внедрение современных методов администрирования, стандартизацию процедур и снижение коррупционных рисков. Фундаментальный же аргумент также связан с обеспечением политической стабильности и территориальной целостности: адекватное и соответствующее реалиям времени ТПД позволяет нейтрализовать сепаратистские угрозы и минимизировать этнополитические конфликты путем

нахождения оптимального институционального компромисса между центром и периферией.

Учитывая недостатки рассмотренных и иных моделей ТПД, с нашей точки зрения **концепция ТПД в федеративном государстве** должна базироваться на **принципах «адаптивного функционализма» и «многоуровневой компетенциальной асимметрии»**. Она отходит от доминирующего в классической доктрине территориального или этнонационального деления и фокусируется на динамическом, гибком распределении полномочий, исходя из функциональной целесообразности и экономической эффективности. Основная идея данной концепции заключается в том, что территориальные единицы формируются не по статичным географическим или этническим границам, а по критериям оптимальности управления конкретными функциями (кластерами полномочий).

*Центральным элементом концепции «адаптивного функционализма»* является отказ от статичных, исторически или географически обусловленных границ субъектов федерации в пользу динамического, прагматичного районирования, продиктованного функциональной целесообразностью и оптимизацией управленческих задач. Территориальная организация в этой парадигме рассматривается не как неизменный конституционный догмат, а как гибкий инструмент обеспечения эффективности публичного управления. Границы субъектов могут трансформироваться, объединяться или разукрупняться в зависимости от масштаба и характера решаемых проблем. Примером реализации данного принципа может служить формирование энергетических кластеров или транспортно-логистических макрорегионов. Управление единой высоковольтной сетью или развитие высокоскоростных железнодорожных магистралей требует координации усилий на уровне, превышающем границы традиционных административных единиц. В рамках дан-

ной концепции такие макрорегионы (например, «Сибирский энергетический хаб» или «Балтийский транспортный коридор») могут получить статус особых субъектов федерации с эксклюзивной компетенцией в соответствующих сферах, обладающих необходимыми полномочиями для реализации инфраструктурных проектов. Вместе с тем для решения социально ориентированных задач, таких как первичное здравоохранение или дошкольное образование, могут быть выделены более мелкие, локальные субъекты, границы которых определяются демографической плотностью и доступностью услуг.

Концепция «адаптивного функционализма» *легитимизирует и институционализирует асимметрию в распределении властных полномочий*. Она критикует доктрину формального равноправия субъектов федерации, которая часто приводит к неэффективному использованию ресурсов и «уровню» в управленческих решениях. В ее рамках объем суверенных прав и степень автономии субъекта напрямую зависят от его реального экономического потенциала, ресурсной базы, специфики социальных проблем и способности (управленческого потенциала) эффективно реализовывать делегированные функции. Примером может служить различие в компетенциях между условным «индустриальным» и «аграрным» субъектами. Индустриальный субъект (например, регион с развитым машиностроением и химической промышленностью) может обладать расширенными полномочиями в сфере внешнеэкономической деятельности, технического регулирования и инновационной политики, участвуя в международных торговых соглашениях в рамках своей компетенции. Аграрный субъект же будет иметь приоритетную и расширенную компетенцию в области регулирования земельных отношений, мелиорации и продовольственной безопасности. Данная асимметрия не является дискриминационной, а представ-

ляет собой научно обоснованный подход к максимизации общегосударственной эффективности.

Предлагаемая концепция требует *создания принципиально новой правовой архитектуры*, которая отходит от жесткого дуализма конституционного разграничения полномочий. Взаимоотношения между федеральным центром и субъектами регулируются не только неизменными статьями основного закона, но и системой административных договоров, рамочных соглашений и делегированных мандатов. Указанные инструменты позволяют динамически корректировать объем компетенций в ответ на изменяющиеся условия. Примером в данном случае является возможность заключения временного «кризисного соглашения» между федеральным центром и субъектом, пострадавшим от стихийного бедствия или экономического кризиса. В его рамках федеральный центр временно принимает на себя часть управленческих функций (например, управление финансовыми потоками, координацию восстановительных работ) на определенный срок, с последующим автоматическим возвратом полномочий по стабилизации ситуации. Эта гибкость позволяет избежать длительных и сложных конституционных процедур изменения статуса или перераспределения полномочий, обеспечивая оперативность и адаптивность системы управления.

Безусловно, реализация концепции «адаптивного функционализма» невозможна без *адекватного финансового обеспечения*. Принцип фискальной субсидиарности означает, что каждый уровень власти должен обладать достаточными и, главное, собственными источниками доходов для выполнения возложенных на него функций. Перераспределение полномочий должно автоматически влечь за собой пересмотр бюджетного и налогового законодательства. Примером может служить ситуация, когда субъекту федерации делегируются расширенные

полномочия в сфере охраны окружающей среды. В рамках данной концепции это должно сопровождаться передачей субъекту права администрирования соответствующих экологических налогов и сборов, а также доли от штрафов за природоохранные нарушения. Это создает прямую заинтересованность региональных властей в эффективном выполнении своих функций, стимулирует экономическую самостоятельность и минимизирует иждивенческие настроения, характерные для дотационных регионов в классических моделях федерализма.

Предложенная концепция радикально переосмысливает фундаментальные основания федеративного строительства. Традиционные теории федерализма (такие как дуалистический, кооперативный, договорный федерализм) в значительной степени базируются на статичных критериях – территориальной целостности в её неизменном виде, формальном равноправии субъектов и жестком конституционном разграничении компетенций. Предлагаемая же концепция вводит парадигму динамического федерализма, где пространственная организация и распределение власти рассматриваются как переменные величины, оптимизируемые под конкретные управленческие задачи и меняющиеся внешние условия. Ключевым элементом **научной новизны** является принцип функционально-целевого районирования, который опровергает доминирующий в доктрине территориальный детерминизм. Территорию предлагается рассматривать как ресурс, организация которого должна быть подчинена достижению максимальной эффективности публичного управления. Впервые на концептуальном уровне обосновывается легитимность и необходимость многоуровневой компетенциальной асимметрии, которая является не девиацией от нормы, а базовым принципом организации власти, отражающим объективное социально-экономическое неравенство регионов. Гибкая правовая архитектура, основанная

на системе административных договоров, вносит существенный вклад в теорию конституционного права, предлагая механизмы «мягкого» права для регулирования внутригосударственных отношений, что повышает адаптивность всей системы.

## Выводы

Проведенный анализ теоретического обоснования территориально-политического деления в федеративном государстве демонстрирует, что данный институт является критически важным элементом пространственной организации публичной власти. Эволюция научных взглядов – от классического дуалистического федерализма до современных концепций кооперации и интегративного управления – подчеркивает динамический характер федеративных отношений. Выбор конкретной модели территориально-политического деления детерминирован сложным комплексом факторов: историко-генетическими предпосылками, этнокультурным многообразием, географическими характеристиками, экономическими реалиями и политико-идеологическими установками. Компаративный анализ зарубежного (США, ФРГ, Индия) и российского опыта подтверждает отсутствие универсального решения, применимого повсеместно.

Каждая модель представляет собой уникальный баланс между централизацией и децентрализацией, симметрией и асимметрией, обладая специфическими достоинствами и имманентными недостатками. Введение авторской концепции «адаптивного функционализма» предлагает инновационный подход, при котором критерием оптимальности территориально-политического деления становится не статичное соответствие доктринальным принципам, а динамическая эффективность выполнения публичных функций и способность системы гибко реагировать на меняющиеся вызовы. Практическая значимость исследования заключается в

разработке научно обоснованного инструментария для принятия управленческих решений в сфере региональной политики и государственного строительства. Материалы анализа могут служить основой для совершенствования конституционного законодательства и административных реформ, направленных на повышение эффективности государственного управления, обеспечение легитимности власти и поддержание террито-

риальной целостности. Научная новизна исследования состоит в комплексной систематизации факторов и принципов ТПД, а также в обосновании концепции «адаптивного функционализма», которая позволяет по-новому взглянуть на процессы модернизации федеративных государств и обосновать необходимость перманентной институциональной адаптации системы пространственной организации власти.

### Список литературы

1. Темираев А.В. Территориальная организация публичной власти в Российской Федерации // Образование и право. 2017. № 2. С. 19-28.
2. Гамирова А.С., Добрынин Н.М. Государственно-территориальное устройство Российской Федерации: история и современное состояние // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2022. Т. 8, № 1 (29). С. 152-172.
3. Попов В.А. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации: основные теоретико-правовые подходы и проблемы // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 2 (57). С. 97-107.
4. Гуляков А.Д. Логика развития федерализма в США (историко-государствоведческая и историко-правовая оценка) // Lex Russica. 2016. № 7 (116). С. 116-129.
5. Гуляков А.Д. Зарубежные исследования федерализма: в поисках оригинальных подходов и междисциплинарности // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2019. № 2 (50). С. 43-53.
6. Ковалева М.Ш. Эволюция теоретических основ и принципов федерализма // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2019. № 3. С. 276-281.
7. Мосин С.А. Конституционные принципы и презумпции-принципы: монография. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2018. 136 с.
8. Алешкова И.А. Принципы конституционного права: опыт комплексного исследования и применения: монография / под общ. ред. И.А. Умновой-Конюховой. М.: ИНИОН РАН, 2022. 223 с.
9. Лубяной М.С., Севастьянов А.Н. Русский народ в правовом поле современной России // Вопросы национализма. 2021. № 1 (33). С. 83-101.
10. Mihaylov V. Territories and identities in Central, Eastern and Southeastern Europe. Czestochowa: Instytut Geopolityki, 2014. 364 p.
11. Краснов Ю.К. Современное государство: цивилизационные факторы влияния. М.: Прометей, 2020. 578 с.
12. Бухарский В.В., Лавров А.М. Межбюджетные отношения и государственное управление: возможности и ограничения децентрализации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 2. С. 126-153.
13. Молчанов И.Н., Молчанова Н.П. Совершенствование межбюджетных отношений и пространственное развитие в 2021-2023 годах // Экономика. Налоги. Право. 2021. № 14(1). С. 100-111.
14. Смирнов В.А. К вопросу о моделях действий политической элиты // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. 2015. № 4. С. 99-116.
15. Dhruv Goel B.A.L.L.B. Federalism in India and USA: A comparative analysis // Indian Journal of Integrated Research in Law. 2019. Vol. 3, is. III. P. 1-9.
16. Trivedi N. Federalism in India v USA: A comparative study // Jus Corpus Law Journal. 2022. Vol. 3, is. 1. P. 972-979.
17. Абдулаева С.С. Сравнительный анализ федерализма в США и Германии // Закон и право. 2020. № 9. С. 49-51.

18. Supratik D. A Comparative analysis of cooperative federalism in the United States of America, Germany, and India in light of COVID-19 Pandemic // *International Journal of Legal Science and Innovation*. 2022. Vol. 4, is. 2. P. 85-92.
19. Kleinlein T. Federalisms, rights, and autonomies: The United States, Germany, and the EU // *International Journal of Constitutional Law*. 2017. Vol. 15, is. 4. P. 1157-1173.
20. Russia's regions and comparative subnational politics / ed. by W.M. Reisinger. Oxfordshire: Routledge, 2013. 214 p.
21. Цветкова О.В. Особенности современной российской модели федерализма // *Гражданин. Выборы. Власть*. 2019. № 4(14). С. 147-156.
22. Напалкова И.Г. Эволюция территориальных преобразований в России // *Регионология*. 2009. № 3 (68). С. 28-35.
23. Бахлов И.В., Бахлова О.В., Напалкова И.Г. Модернизация, трансформация, транзит в эволюции территориальной системы России: сценарный подход: монография. Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2011. 266 с.

## References

1. Temiraev A.V. Territorial organization of public authority in the Russian Federation. *Obrazovanie i pravo = Education and Law*. 2017;(2):19-28. (In Russ.)
2. Gamirova A.S., Dobrynin N.M. State-territorial structure of the Russian Federation: history and current state. *Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta. Sotsial'no-ehkonomicheskie i pravovye issledovaniya = Bulletin of Tyumen State University. Socio-economic and legal studies*. 2022;8(1):152-172. (In Russ.)
3. Popov V.A. Administrative-territorial structure of the constituent entities of the Russian Federation: main theoretical and legal approaches and problems. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo = Proceedings of Voronezh State University. Series: Law*. 2024;(2):97-107. (In Russ.)
4. Gulyakov A.D. The logic of the development of federalism in the usa (historical-state studies and historical-legal assessment). *Lex Russica*. 2016; (7):116-129. (In Russ.)
5. Gulyakov A.D. Foreign studies of federalism: In search of original approaches and interdisciplinarity. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedenii. Povolzhskii region. Obshchestvennye nauki = University proceedings. Volga region. Social sciences*. 2019; (2):43-53. (In Russ.)
6. Kovaleva M.Sh. Evolution of theoretical foundations and principles of federalism. *Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski = Public and Municipal Administration. Scientific Notes*. 2019;(3):276-281. (In Russ.)
7. Mosin S.A. Constitutional principles and presumptions-principles. 2nd ed., revised. and add. Moscow: Yustitsinform; 2018. 136 p. (In Russ.)
8. Aleshkova I.A. Principles of constitutional law: experience of comprehensive research and application. Moscow: INION RAN; 2022. 223 p. (In Russ.)
9. Lubyanyoy M.S., Sevastyanov A.N. The Russian people in the legal field of modern Russia. *Voprosy natsionalizma = Questions of nationalism*. 2021;(1):83-101. (In Russ.)
10. Mihaylov V. Territories and identities in Central, Eastern and Southeastern Europe. Częstochowa: Instytut Geopolityki; 2014. 364 p.
11. Krasnov Yu.K. The modern state: civilizational factors of influence. Moscow: Prometheus; 2020. 578 p. (In Russ.)
12. Bukharsky V.V., Lavrov A.M. Interbudgetary relations and public administration: Possibilities and limitations of decentralization. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya = Issues of Public and Municipal Administration*. 2021;(2):126-153. (In Russ.)
13. Molchanov I.N., Molchanova N.P. Improving interbudgetary relations and spatial development in 2021-2023. *Ehkonomika. Nalogi. Pravo = Economy. Taxes. Law*. 2021;(14):100-111. (In Russ.)
14. Smirnov V.A. On the issue of models of action of the political elite. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 12: Politicheskie nauki = Bulletin of Moscow University. Series 12: Political Sciences*. 2015;(4):99-116.

15. Dhruv Goel B.A.L.L.B. Federalism in India and USA: A comparative analysis. *Indian Journal of Integrated Research in Law*. 2019;3(3):1-9.
16. Trivedi N. Federalism in India v USA: A comparative study. *Jus Corpus Law Journal*. 2022;3(1):972-979.
17. Abdulaeva S.S. Comparative analysis of federalism in the USA and Germany. *Zakon i pravo = Law and Law*. 2020;(9):49-51. (In Russ.)
18. Supratik D.A Comparative analysis of cooperative federalism in the United States of America, Germany, and India in light of COVID-19 Pandemic. *International Journal of Legal Science and Innovation*. 2022;4(2):85-92.
19. Kleinlein T. Federalisms, rights, and autonomies: the United States, Germany, and the EU. *International Journal of Constitutional Law*. 2017;15(4):1157-1173.
20. Reisinger W.M. (ed.) Russia's regions and comparative subnational politics. Oxfordshire: Routledge; 2013. 214 p.
21. Tsvetkova O.V. Features of the modern Russian model of federalism. *Grazhdanin. Vybory. Vlast' = Citizen. Elections. Power*. 2019;(4):147-156. (In Russ.)
22. Napalkova I.G. Evolution of territorial transformations in Russia. *Regionologiya = Regionology*. 2009;(3):28-35. (In Russ.)
23. Bakhlov I.V., Bakhlova O.V., Napalkova I.G. Modernization, transformation, transit in the evolution of the territorial system of Russia: a scenario approach: monograph. Saransk: Izd-vo Mordov. un-ta, 2011. 266 p. (In Russ.)

### Информация об авторе / Information about the Author

**Лисов Михаил Сергеевич**, генеральный директор, АСБ «СОЮЗ», Московская область, г.о. Красногорск, д. Аристово, Российская Федерация, e-mail: acb-union@mail.ru

**Mikhail S. Lisov**, General Director, ASB "SOYUZ", Moscow Region, Krasnogorsk Urban District, Aristovo village, Russian Federation, e-mail: acb-union@mail.ru