

**Министерство образования и науки Российской Федерации**  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
**(ФГБОУ ВО «АмГУ»)**

Факультет юридический  
Кафедра теории и истории государства и права  
Направление 40.04.01 Юриспруденция  
Магистерская программа «Теория и история государства и права, история пра-  
вовых учений»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ  
Зав. кафедрой  
\_\_\_\_\_ А.В. Умрихин  
« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2017г.

**МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ**

на тему: Конституционно-правовое регулирование федеративных отношений в  
Российской Федерации (1991 г.- по настоящее время): историко-правовой ас-  
пект

Исполнитель студент группы 521-ом	_____	Е.И. Небытова
	(подпись, дата)	
Руководитель канд. юр. наук, доцент	_____	С.В. Чердаков
	(подпись, дата)	
Руководитель магистер- ской программы	_____	А.П. Герасименко
	(подпись, дата)	
Нормоконтроль	_____	О.В. Громова
	(подпись, дата)	
Рецензент канд.юр.наук	_____	Т.Ю. Ныркова
	(подпись, дата)	

Благовещенск 2017

## РЕФЕРАТ

Магистерская диссертация содержит 78 с., 101 источник.

ФЕДЕРАЦИЯ, ФЕДЕРАЛИЗМ, ПРИНЦИПЫ ФЕДЕРАЛИЗМА, ФЕДЕРАТИВНЫЙ ДОГОВОР, СУБЪЕКТЫ ФЕДЕРАЦИИ, РЕСПУБЛИКА, КРАЙ, ОБЛАСТЬ, ГОРОД ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ, АВТОНОМНАЯ ОБЛАСТЬ, ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ

Объектом исследования является российский федерализм, как совокупность общественных отношений, связанных с приобретением, разграничением и функционированием механизма государственной власти.

Цель настоящей работы состоит в выявлении основных теоретико-правовых проблем становления и развития федерализма в России и обозначении путей их разрешения. Предметом – эволюция правовое регулирование федеративных отношений в России.

Работа имеет традиционную структуру и включает в себя введение, основную часть, состоящую из четырёх глав, заключение и библиографический список.

По результатам исследования был вскрыт ряд проблем, имеющих отношение к рассматриваемой теме, и сделаны выводы о необходимости дальнейшего изучения и улучшения регулирования данного вопроса.

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение	6
1 Теоретико-правовые и историко-правовые основы федерализма в России	9
1.1 Развитие научных исследований российского федерализма	9
1.2 Проблемы периодизации истории федерализма в России	11
2 Федеративный договор 1992 г. и его роль в становлении федеративных Отношений	19
2.1 Содержание и сущность федеративного договора	19
2.2 Значение Федеративного договора для развития российского Федерализма	24
3 Юридические основы российского федерализма, закрепленные в Конституции РФ 1993 г.	30
3.1 Конституционно-правовая сущность российского федерализма	30
3.2 Принципы российского федерализма	36
4 Развитие федеративных отношений в условиях «укрепления российской государственности»	49
4.1 Развитие федерализма в 2000-2012 гг.	49
4.2 Федерализм в период децентрализации власти	56
Заключение	62
Библиографический список	69

## ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ, СОКРАЩЕНИЯ

Конституция РФ – Конституция Российской Федерации 1993 г.;

РСФСР – Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика;

СССР – Союз Советских Социалистических республик.

## ВВЕДЕНИЕ

Задача поиска оптимальной формы политико-территориального устройства России была актуальной практически на протяжении всей истории существования страны. Это обусловлено разнородным составом населения, огромной и разнообразной территорией, а также экономическими соображениями. История показала, что требованиям организации российской государственности соответствует именно федеративная форма государственного устройства.

Формально федеративная модель государственного устройства России стала формироваться в начале прошлого века, так в Конституции РСФСР 1918 года<sup>1</sup> закреплялись основные принципы советской федерации, а в Конституцию РСФСР 1925 года<sup>2</sup> были включены положения, определяющие статус субъектов федерации и полномочия Федерации в отношении них. Однако, только с принятием Конституции Российской Федерации 1993 года<sup>3</sup> развернулось строительство современного российского федерализма и эти отношения продолжают реформироваться до настоящего времени.

Дальнейшее реформирование федеративных отношений в России обуславливает необходимость исследования неиспользованного потенциала федерализма и его применение с учетом специфики нашего государства.

В настоящее время теоретическое осмысление федеративной природы Российского государства является актуальной задачей современной конституционно-правовой науки и одновременно имеет важное практическое значение.

Исходя из актуальности темы, цель настоящей работы состоит в выявлении основных теоретико-правовых проблем становления и развития федерализма в России и обозначении путей их разрешения.

Поставленная цель определяет объект исследования – российский федера-

---

<sup>1</sup> Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов 10.07.1918) // Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

<sup>2</sup> Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (утверждена постановлением XII Всероссийского Съезда Советов от 11 мая 1925 г.) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1925. 26 мая.

<sup>3</sup> Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12.12.1993 (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

лизм, как совокупность общественных отношений, связанных с приобретением, разграничением и функционированием механизма государственной власти.

Предметом исследования является эволюция российского федерализма и основные характерные черты его современной модели, правовое регулирование федеративных отношений в России.

Цель и предмет исследования предполагают постановку и решение следующих задач:

- выделить и исследовать основные этапы развития федерализма в России, определить их содержание и сущностные характеристики;
- раскрыть основное содержание исследований российского федерализма;
- исследовать содержание Федеративного договора 1992 г. и выяснить его роль в становлении федеративных отношений;
- исследовать принципы российского федерализма, закрепленные в Конституции РФ 1993 г.;
- выявить характерные черты и особенности современной модели российского федерализма и практики ее реализации на основании российского законодательства.

Методологической основой работы стали общенаучные методы исследования, а также исторический, логический, сравнительно-правовой методы, нормативный и технико-юридический анализ. В исследовании применены методы диалектического познания, системный подход и иные научные приемы, что позволило выявить основные проблемы, возникающие в ходе развития российского федерализма и наметить возможные пути их разрешения.

Основными источниками права, изучаемыми в настоящей работе стали: Конституция Российской Федерации, законодательство РСФСР, федеральные конституционные и федеральные законы, регулирующие федеративные отношения, указы Президента РФ, договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации, постановления и определения Конституционного

Суда РФ. При написании работы использовались труды многих теоретиков, затрагивающих как конституционно-правовые, так и исторические, философские, политологические и другие аспекты федерализма.

Теоретико-правовые проблемы федерализма стали предметом исследования таких ученых, как С. А. Авакьян, И.А. Алебастрова, М.В. Баглай, А.В. Безруков, Н.А. Богданова, В.В. Гошуляк, Э.П. Доржиев, М.В. Золотарёва, И.П. Ильинский, Л.М. Карапетян, Е.И. Козлова, Б.С. Крылов, О.Е. Кутафин, Н.А. Михалева, С.В. Нарутто, И.А. Умнова, В.Е. Чиркин, Ю.В. Ярыгина и были положены в основу данной работы.

Работа имеет традиционную структуру и включает в себя введение, основную часть, состоящую из четырёх глав, заключение и библиографический список.

Во введении обоснована актуальность выбора темы, поставлены цель и задачи исследования, охарактеризованы методы исследования и источники информации. Глава первая раскрывает общие вопросы, раскрываются теоретико – правовые и историко – правовые аспекты российского федерализма. Определяются основные понятия изучаемой темы. Во второй главе более подробно рассмотрены содержание и сущность Федеративного договора в процессе становления федеративных отношений в России. В третьей главе характеризуются основные принципы, сущность и проблемы развития российского федерализма, закрепленные Конституцией 1993 года. А четвертая глава дает анализ развития федерализма нынешнего столетия, рассматривает современное состояние и перспективы развития федерализма России.

По результатам исследования был вскрыт ряд проблем, имеющих отношение к рассматриваемой теме, и сделаны выводы о необходимости дальнейшего изучения и улучшения регулирования данного вопроса.

Научная новизна работы состоит в новых аспектах исследования становления федерализма России с 1991 года по настоящее время, недостаточно изученных современной наукой, а также в предложениях автора по совершенствованию правового обеспечения российского федерализма.

# 1 ТЕОРЕТИКО – ПРАВОВЫЕ И ИСТОРИКО – ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ

## 1.1 Развитие научных исследований российского федерализма

В современном мире федеративная форма государственного устройства существует в двадцати странах, где проживает около трети населения Земли. Каждое такое государство с учетом его реалий и особенностей выражает сущность, основополагающие принципы федерализма.

Исследование основ, принципов, особенностей федерализма не прекращается до настоящего времени и является весьма актуальными.

Теоретико-правовые проблемы федерализма исследовали Баглай М.В., Козлова Н.А., Крылов Б.С., Кутафин О.Е., Михалева Н.А., Нарутто С.В., Умнова И.А., Чиркин В.Е., Ярыгина Ю.В. и другие.

Отдельные теоретики, например Конев Ф.Ф., Добрынин Н.М., Глигич-Золотарева М.В. останавливались на формулировке термина «федерализм». Конев Ф.Ф. считает, что государственный федерализм – это объединение политико-территориальных единиц (образований) в единое государство<sup>4</sup>. Добрынин Н.М. определяет федерализм как «принцип, концепцию, парадигму, режим государственного устройства, которые позволят обеспечить единство и плюрализм государственной и общественной власти в условиях ее территориальной организации на нескольких уровнях»<sup>5</sup>. Глигич-Золотарева М.Г. определяет федерализм как совокупность цивилизационных, политико-правовых, бюджетно-экономических, историко-социологических, социально-культурных, духовно-нравственных параметров федеративного государства, имеющего основные базовые составляющие:

- во-первых, собственно государство с отграниченной территорией, своим населением и публичной властью;

- во-вторых, особый способ построения государства;

---

<sup>4</sup> Конев Ф.Ф. Федерализм: целостность федеративного государства // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 4. С. 24.

<sup>5</sup> Глигич-Золотарева М.В., Добрынин Н.М. Синергетика федерализма // Право и политика. 2006. № 11. С. 6.



- в-третьих, особого рода отношения, возникающие при осуществлении государственной власти <sup>6</sup>.

Тем самым, федерализм – это идея об организации власти в государстве, основанная на относительном политико-территориальном обособлении его частей на основе которой формируются отдельные модели организации власти с учетом особенностей конкретного государства.

Исследованию отдельных аспектов российского федерализма и совершенствованию федеративных отношений посвящены работы Варламовой Н.В., Вишнякова В.Г., Золотаревой М.В., Киселевой А.В., Нестеренко А.В., Умновой И.А., Чиркина В.Е., Эбзеева Б.С. и других авторов.

Безруков А.В., Вавилов С.В., Васильева Т.А., Ермаков В.Г., Зарицкий С.В., Фомиченко М.П. рассматривали проблемы правового регулирования российского федерализма. Они детально проанализировали законодательство федерального уровня, регламентирующее федеративные отношения.

Авакьян С.А., Боброва Н.А., Завьялов Д.Ю., Зражевская Т.Д., Колосова Н.М., Кутафин О.Е. останавливались на характеристике и рассматривали проблемы конституционной ответственности федерации и ее субъектов. Барциц Н.И., Кондрашев А.А., Котелевский Д.В., Ливеровский А.А., Некрасов С.И. исследовали институт федерального вмешательства.

Вопросами периодизации истории федерализма занимались такие ученые, как Арзамаскин Н.Н., Варламова Н.В., Зуйков А.В., Морозова А.С., Карасев А.Т., Старостина И.А.

Автономов А.С., Богдановская И.О., Васильева Т.А., Крылова Н.С., Чиркин В.Е., Шульженко Ю.Л. провели сравнительно-правовые исследования федерализма и его отдельных аспектов. Они обобщили мировой и современный опыт российского федерализма и зарубежных государств, раскрыв теоретические особенности федеративной конституции, организации федеративного государства, правового статуса субъектов федерации.

Книги, статьи, монографии этих авторов демонстрируют самые различ-

---

<sup>6</sup> Глигич-Золотарева М.В., Добрынин Н.М. Синергетика федерализма // Право и политика. 2006. № 11. С. 8.

ные подходы к изучению феномена федерализма. Вследствие этого в исследованиях продолжает сохраняться неопределенность категориально-понятийного аппарата этого явления, недостаточно охарактеризована российская модель федерализма, отсутствует комплексный анализ правового регулирования федеративных отношений в России, недостаточно исследованы проблемы конституционно-правовой ответственности Российской Федерации и ее субъектов.

Обзор научной литературы показывает, что проблемы становления и развития российского федерализма нуждаются в дальнейшей разработке.

Полагаем, что только комплексное изучение сложившихся моделей федерализма, учитывающее все факторы, как политические, так и юридические, позволит изучить явление максимально эффективным и достоверным способом и прийти к правильным выводам.

На этой основе перейдем к анализу историко – правовых аспектов российской модели федерализма, ее юридической и фактической стороны.

## **1.2 Проблемы периодизации истории федерализма**

Н.М. Добрынин и мы вслед за ним считаем, что «особенность России в том, что ее географическое положение, исторический опыт и менталитет российского общества оказывают огромное влияние на структуру политической власти, институты, регулирующие отношения между центром и территориями»<sup>7</sup>.

В настоящее время нет единого мнения по поводу периодизации федерализма в современной России.

Зуйков А.В. выделяет четыре этапа развития российского федерализма:

- 1) федерализм стихийный (1993 - 1995);
- 2) федерализм направляемый (1996 - 1999);
- 3) федерализм управляемый (2000 - 2003);
- 4) федерализм административный (2004 - 2008)<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Добрынин Н.М. Российский федерализм: становление, современное состояние и перспективы. Новосибирск: Наука, 2005. С. 122

<sup>8</sup> Зуйков А.В. Размышления о российском федерализме // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 12. С. 21.

Первый этап, связан с реализацией интересов действующего Президента России.

Второй этап «характеризуется обретением по-прежнему слабым федеральным центром некоторого контроля над ситуацией, но преимущественно за счет уступок требованиям региональных властей и перераспределения полномочий в пользу регионов в результате заключения договоров»<sup>9</sup>.

На третьем этапе федеральный центр перестает действовать по ситуации и переходит к решительным шагам в направлении федерализма управляемого: созданы федеральные округа, институт полномочных представителей Президента; изменился порядок формирования Совета Федерации; взят курс на отказ от договоров между федеральным центром и субъектами; началось приведение конституций и законодательства субъектов в полное соответствие с Конституцией РФ и законами.

Четвертый этап, начавшийся с 2004 г., характеризуется централизацией федеративных отношений: отказ от прямых выборов глав субъектов; реформа исполнительной власти; укрупнение субъектов Российской Федерации; сужение сферы полномочий регионов.

Арзамаскин Н.Н. предлагает иную периодизацию российского федерализма:

- первый этап (1991 - 1993 гг.) – складывались политические и идеологические предпосылки федерализма;
- второй этап (декабрь 1993 – 1997 гг.) – построение новых вертикальных и горизонтальных связей между субъектами и федеральным центром;
- третий этап (начиная с 1997 года) – поиск новых, отвечающих времени путей укрепления федеративного устройства, с целью создания стройной и результативной модели, рассчитанной на стабильное функционирование<sup>10</sup>.

Старостина И.А. в развитии современного российского федерализма выделяет:

---

<sup>9</sup> Зуйков А.В. Размышления о российском федерализме // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 12. С. 24.

<sup>10</sup> Арзамаскин Н.Н. Этапы и современные тенденции становления российского федерализма // Право и политика. 2007. № 4. С. 34.

Первый этап (1990 - 1993 гг.), доконституционный, начинается в период разрушения СССР, в конце 1980-х - начале 1990-х годов, для него характерно стремление регионов к расширению «своих» прав и суверенизации («парад суверенитетов»). Отметим, что выбор федеративной формы государственного устройства в России был обусловлен тремя основными причинами: необходимостью предотвратить территориальную дезинтеграцию страны по образцу Союза ССР; необходимостью реформировать национальные отношения; необходимостью ввести в рамки расширяющийся процесс стихийной экономической децентрализации. 31 марта 1992 года между Российской Федерацией и ее субъектами достигнут компромисс: состоялось подписание Федеративного договора о разграничении предметов ведения и полномочий, представляющего собой, по сути, первый документ, описывающий федеративный порядок России.

Он свидетельствовал о слабости центральной российской власти и носил этно-дискриминационный характер, поскольку закреплял далеко не одинаковые права различных национально-территориальных и административно-территориальных образований. Следует заметить, что закрепление в договоре суверенитета автономных республик и их значительной самостоятельности в рамках России хотя и породило позже серьезные трудности для самой РСФСР, но было единственно правильным и одновременно вынужденным шагом российских властей и первого Президента России, т.к. удалось преодолеть наиболее опасный для целостности государства момент истории.

Второй этап (1993 - 1999 гг.) – «договорный». Его отличительная тенденция – согласование интересов Федерации и ее субъектов через внутрифедеративные договоры («парад договоров»). При этом заключаемые договоры и соглашения в большинстве случаев не соответствовали конституционным принципам. 12 декабря 1993 г. на референдуме была принята ныне действующая Конституция России, которая заложила основы федеративных отношений, хотя и не разрешила ряда уже существующих проблем. Конституция определила основы российского федерализма: согласно п.1 ст.1 Российская Федерация – это

федеративное государство; суверенитет России распространяется на всю ее территорию (ст.4); Конституция РФ и федеральные законы имеют верховенство на всей территории страны; отсутствие у субъектов права сепарации – выхода из состава России. Они обеспечили сохранение государства, но уже к 2000 г. стало понятно, что сформировавшаяся модель управления неудовлетворительна и должна быть заменена более эффективной. Споры между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов РФ, а также между высшими государственными органами субъектов РФ разрешает Конституционный Суд РФ, акты которого становятся важными источниками в регулировании внутрифедеративных отношений.

Следующей стадией в развитии федеративных отношений стали двусторонние внутрифедеральные договоры о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и субъекта Федерации.

Изначально заключение подобных договоров было задумано в качестве вынужденной меры, исключения из общего правила. Первый договор, которому предшествовала длительная и кропотливая работа, был заключен с Татарстаном в феврале 1994 г. В целом за период с 1994 по 1999 год было заключено 46 двусторонних договоров<sup>11</sup>. Договоры между центром и регионами были направлены на обеспечение единства страны, должны были отражать специфику регионов. Однако вели в изменению конституционных основ Российской Федерации, превращая ее из конституционной в договорную, в конечном счете могли привести к конфедерализации страны. К тому же эти документы не имели серьезной проработанной основы, но являлись результатом политического торга между центром и регионами, они не ратифицировались ни российским парламентом, ни законодательными собраниями регионов, так что значение их оставалось ограниченным. Договорная практика отразила политическую и экономическую слабость федерального центра. Необходимость реформы федеративных

---

<sup>11</sup> Козлов А.Е. Федеративные начала организации государственной власти в России. М., 2013. С. 48.

отношений стала очевидной.

Третий этап (1999 г. – по настоящее время) – «централизаторский» (нормативный). Его преобладающей особенностью становится стабилизация федерального и регионального законодательства, обеспечиваемая сначала принятием законов, направленных на приведение законодательства субъектов РФ в соответствие с федеральными законами, а затем постепенным снижением темпов принятия новых региональных законов при одновременном увеличении числа законов о поправках к действующим законам<sup>12</sup>.

С 2000 г. начинается реформирование отечественного федерализма, основными тенденциями которого являются усиление властной вертикали, повышение ответственности глав субъектов РФ, укрупнение субъектов федерации и обеспечение целостности и единства конституционного пространства России.

По мнению Н. В. Варламовой, в эволюции конституционной модели современного российского федерализма можно выделить три основных этапа<sup>13</sup>.

Первый этап (1994–1995 гг.) условно называется субъектно-договорным. Характеризуется он в первую очередь усилением центробежных тенденций и даже конфедератизацией страны. Структура федеративных отношений во многом определялась самими субъектами: создававшиеся ими конституции (уставы) фиксировали сферу их собственной компетенции. На уровне договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов оформлялось признание Федерацией фактического объема реализуемых субъектами полномочий.

Второй этап (1996–1999 гг.) – этап унификации правового положения субъектов Федерации и обеспечения верховенства федеральной Конституции. В этот непродолжительный период федеральный центр попытался ограничить договорное регулирование федеративных отношений, закрепляя принцип верховенства Конституции РФ при разграничении предметов ведения и полномо-

---

<sup>12</sup> Старостина И.А. Современные проблемы организации публичной власти: коллективная монография. М.: Юстицинформ, 2014. С. 212.

<sup>13</sup> Варламова Н.В. Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика. М.: Проспект, 2010. С. 186.

чий.

Третий этап (с 2000 года) характеризуется политикой «укрепления вертикали власти». Реформы, проведенные в русле этой политики, преследовали следующие цели: ограничение влияния национальных элит в проблемных регионах, создание эффективного механизма контроля над деятельностью органов государственной власти субъектов Федерации, создание единого правового и политического пространства в стране, то есть приведение законодательства субъектов в соответствие с федеральным правом.

Морозова А.С., Карасев А.Т. предлагают выделить в развитии федеративных отношений в России два основных этапа: договорный и нормативный<sup>14</sup>.

В свою очередь, договорный можно разделить на несколько стадий:

- первая – доконституционная;
- вторая – принятие Федеративного договора и Конституции РФ;
- третья – заключение внутрифедеративных договоров.

В нормативном этапе возможно выделить стадии принятия федеральных законов и иных нормативных актов с целью стабилизации федерального и регионального законодательства, укрупнения субъектов и увеличения присутствия Президента РФ в регионах, а также реформирования федеральных и региональных органов государственной власти, включения в формирование федеративных отношений местного самоуправления.

Таким образом, все исследователи кроме Н. В. Варламовой связывают становление современного федерализма с заключением Федеративного договора 1992 г. Отметим, что периодизацию современного российского федерализма, по мнению всех теоретиков целесообразно связывать с определенными нормативно – правовыми актами, принятие которых повлияло на федеративное развитие России.

Итак, как мы видим, договорное регулирование федеративных отношений определяло вектор развития российского федерализма в начальный период его

---

<sup>14</sup> Морозова А.С., Карасев А.Т. Проблемы совершенствования федеративных отношений в России: закономерности и отклонения // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 7. С. 60.

становления, после 1996 года эта тенденция ослабевает, особое значение приобретают централистские подходы. Не раз отмечалось, что эти подходы, вернее их применение, во многом исторически оправданы. Ведь если Россия в начале 90-х годов, представляла собой некое лоскутное одеяло, состоящее из признавших себя суверенными государственными образованиями, то сегодня именно благодаря усилению влияния федерального центра мы можем говорить о сохранении государственности и о стабильности федеративных отношений в России. Однако не следует забывать, что федерация по определению является такой формой государственного устройства, при которой образованиям в составе федеративного государства гарантируются определенная автономия и довольно широкие полномочия.

Исторический опыт указывает на то, что излишняя централизация со временем подменяет содержание федерализма и делает его номинальным (так было и в Советском государстве, которое долгое время оставалось федеративным только по своей форме). Но усиление централизации могло повредить нашему государству, поэтому были пересмотрены некоторые подходы к федеративным отношениям в сторону децентрализации.

Считаем возможным, поддержать периодизацию Морозова А.С., Карасев А.Т.<sup>15</sup> с выделением двух периодов (договорного, нормативного), и предлагаем дополнить один из них новой стадией: децентрализации – построение модели реального федерализма, отвечающего историческим традициям и современному состоянию страны, позволяющей установить гармоничные отношения между субъектами Федерации и федеральным центром на основе справедливого и демократичного разделения государственной власти, что отвечает требованиям строительства в России правового государства.

В 2000-е годы этот процесс можно разделить по нашему мнению на два этапа:

На первом этапе (2000 - 2012 гг.) происходила централизация федерации

---

<sup>15</sup> Морозова А.С., Карасев А.Т. Проблемы совершенствования федеративных отношений в России: закономерности и отклонения // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 7. С. 60.



в рамках концепции укрепления вертикали власти. Были отменены прямые выборы глав субъектов Федерации, они стали наделяться полномочиями законодательными органами субъектов РФ из кандидатур, предложенных Президентом РФ. Была введена в качестве обязательной пропорциональная система выборов - не менее 50% депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, что обеспечило доминирование в них крупных партий федерального уровня. Избираемые депутаты оказались ограничены партийной дисциплиной. Произошла централизация бюджетных доходов, что сильно ограничило возможности субъектов Федерации в проведении самостоятельной политики. Введение системы федеральных округов и полномочных представителей Президента РФ повысило степень контроля центра над регионами. Одновременно шел процесс уменьшения числа субъектов Федерации путем их объединения. Федерация освобождалась от «маленьких и слабых» субъектов.

Второй этап (с 2012 г. до настоящего времени) характеризуется обратным процессом – децентрализацией власти. Возвращается система выборов губернаторов. В регионах минимальное количество депутатов законодательных органов, избираемых по пропорциональной системе, сокращается до 25%. Имеет место увеличение полномочий регионов. На этом этапе вновь увеличивается количество субъектов Федерации за счет принятия в состав России Республики Крым и города федерального значения Севастополя, тем самым реализуется конституционная норма о возможности образования в составе Российской Федерации нового субъекта.

Рассмотрев историческую периодизацию становления Федерации в России, можно прийти к выводу о том, что современный российский федерализм находится в стадии становления и развития.

## 2 ФЕДЕРАТИВНЫЙ ДОГОВОР 1992 Г. И ЕГО РОЛЬ В СТАНОВЛЕНИИ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ

### 2.1 Содержание и сущность федеративного договора

Теоретически можно выделить два способа образования федерации:

Первый – конституционный способ, основанный на принятии новой конституции или путем внесения существенных изменений в действующую, в результате устанавливающий федеративный способ политико-территориальной организации государственной власти. Следует отметить, что простое нормативное установление федерации не делает автоматически государство федеративным. После конституционного закрепления принципов федерализма необходимо преобразование политико-территориальных отношений, формирование нормативно-правовой базы, регулирующей федеративные отношения центра и субъектов.

Второй – конституционно-договорный способ, в основе которого лежит федеративный договор, подписанный объединившимися в федерацию субъектами. В договоре согласовываются намерение объединения, порядок и условия объединения. Позже, на основании подписанного федеративного договора принимается конституция федеративного государства, отражающая его содержание и устанавливающая иные вопросы статуса образованного государства и порядок взаимоотношения субъектов федерации<sup>16</sup>.

Большинство существующих в настоящее время федераций создано на конституционно-договорной основе. Данный тип федерации, по мнению большинства исследователей, является более предпочтительным<sup>17</sup>, так как на основании договора четко определяются отношения самостоятельных субъектов по совершению действий, связанных с проведением процедуры создания федеративного государства. Из самостоятельности и свободной реализации воли к вступлению в федеративный союз проистекает дальнейшее наделение субъек-

---

<sup>16</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. М.: Инфра-М, 2015. С. 306.

<sup>17</sup> Козлов А.Е. Федеративные начала организации государственной власти в России. М., 2013. С. 123.

ктов федерации значительной степенью самостоятельности.

Попытаемся определить влияние Федеративного договора 1992 г.<sup>18</sup> на построение федерации в России. Значительным шагом Российской Федерации на пути строительства демократического федеративного государства, безусловно является Декларация «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики»<sup>19</sup>, принятая 12 июня 1990 года, Первым съездом РСФСР, которая провозгласила государственный суверенитет на всей ее территории. Закрепление суверенитета РСФСР сочеталось с заявлением о создании подлинной федерации.

Автономии Российской Федерации отреагировали на призыв брать власти столько, сколько они могут «проглотить» и заявили о своем суверенитете, отказавшись от статуса автономии, объявили себя суверенными республиками (автономные области, за исключением Еврейской). Л.В. Смирнягин и И.М. Бусыгина отмечают, что в начале 90-х годов лозунги федерализма являлись прикрытием и оправдывали стихийную децентрализацию, т.к. по сути, происходило присвоение регионами функций и полномочий федерального центра<sup>20</sup>. Фактически многие республики оформляли не федеративный, а конфедеративный тип отношений с Российской Федерацией.

В деле построения федерализма большую роль сыграл Федеративный договор «О разграничении предметов ведения полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами суверенных республик в составе РФ», подписанный в марте 1992 года между Российской Федерацией и ее субъектами (все республики, кроме Чечни и Татарстана). Аналогичные Договоры были подписаны Российской Федерацией и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области и автономных округов в составе Российской Федерации (всего 87 субъектов РФ).

Федеративный договор – это совокупность трех договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти

---

<sup>18</sup> Федеративный договор: Документы. Комментарий. М., 1994. С. 12.

<sup>19</sup> Декларация о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 года // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

<sup>20</sup> Смирнягин Л.В., Бусыгина И.М. Российский федерализм // Государство и право 2015. № 4. С 24.

Российской Федерации и органами государственной власти трех типов ее субъектов:

1) договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти суверенных республик в составе Российской Федерации;

2) договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации;

3) договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации<sup>21</sup>.

Как указывает Б.С. Эбзеев, в основе Федеративного договора лежали пять принципиальных положений:

1) признание в качестве субъектов Российской Федерации не только национально-государственных и национально-территориальных, но и административно-территориальных единиц «высшего звена»;

2) равенство конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации - национальных и территориальных;

3) наличие общефедерального масштаба прав человека и признание равенства прав и свобод независимо от этнической, конфессиональной или иной принадлежности граждан на всей территории Российской Федерации;

4) единство экономического, политического и конституционно-правового пространства федерации;

5) сочетание единства и целостности федеративного государства с максимальной самостоятельностью составляющих его субъектов<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Федеративный договор: Документы. Комментарий. М., 1992. С. 16.

<sup>22</sup> Эбзеев Б.С. Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционного статуса субъектов // Государство и право. 2005. № 3. С. 72.

Федеративный договор в целом установил гибкую модель взаимоотношений между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Само разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов свидетельствовало о том, что Россия сделала важный и необходимый шаг в сторону децентрализации, демократизации и повышения эффективности осуществления государственной власти. В то же время Федеративный договор породил во многом ряд проблем в сфере федеративных отношений, в частности проблему асимметрии субъектов Федерации.

Федеративный договор подтверждал суверенитет республик в составе Российской Федерации, а края, области, города Москва и Санкт-Петербург признавались субъектами РФ.

Каждый договор заключался Российской Федерацией с определенным типом будущих субъектов РФ и заложил основы их разделения на образования:

- 1) национально-государственные (республики), которые называли суверенными государствами<sup>23</sup>;
- 2) национально-территориальные (автономная область, автономные округа);
- 3) административно-территориальные (края, области, города федерального значения).

По мнению, Доленко Д.В., был «... сделан шаг на пути от национально-территориальной к смешанной федерации, где субъектами являются как национально-территориальные, так и территориальные единицы. Это, несомненно, в какой-то степени отражает требования политических сил, представляющих население, преимущественно русское, краев и областей»<sup>24</sup>.

Договор закрепил полномочия субъектов Российской Федерации, которые приобрели возможность осуществлять собственное государственное строительство и законотворчество. По мнению Медведева Н.П. «... если рассмат-

---

<sup>23</sup> Федеративный договор: Документы. Комментарий. М., 1994. С. 52

<sup>24</sup> Доленко Д.В. Территориальное устройство общества: социально-политический анализ. Саранск, 1993. С. 73 - 74.

ривать две основные стороны, характеризующие любое федеративное государство: систему территориально-государственного устройства и систему отношений между федеральными и региональными органами власти, то Федеративный договор изменил только систему отношений между властями и не затронул проблем административно-территориального деления (границ территорий), не учредил новых административных единиц в составе Российской Федерации»<sup>25</sup>. В России начался качественно новый этап развития федерации и федеративных отношений.

В рамках определенных в Договоре полномочий субъекты Российской Федерации обрели возможность осуществлять собственное государственное строительство, набираться опыта государственного состояния и законотворчества, что столь необходимо для становления подлинного федерализма.

Основные положения Федеративного договора вошли в Конституцию Российской Федерации, принятую в 1993 году.

Следует отметить, что Конституция РФ и Федеративный договор имеют разное правовое значение в регулировании государственного устройства страны. «Доминирующее положение занимает Конституция РФ, которая устанавливает конституционную, а не договорно-конституционную или договорную природу Российской Федерации. Основу верховенства на всей территории России федеральной Конституции составляет не договор, а союз, в который объединяются субъекты РФ, а единство суверенной власти, которое существовало до и сохраняется после подписания Федеративного договора и не ставится под сомнение иными договорами, заключенными федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации»<sup>26</sup>.

Разумеется, договор не стал правовой базой для образования государства. Российское государство как суверенное государство начало функционировать с 1991 г. после распада СССР, сохранив при этом федеративную организацию

---

<sup>25</sup> Медведев Н.П. Политическая регионалистика: учебник. М., 2002. С. 36.

<sup>26</sup> Эбзеев Б.С., Карапетян Л.М. Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционного статуса субъектов // Государство и право. 2005. № 3. С. 73.

власти. Тем не менее формальное обозначение новых субъектов и разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами в договоре дают основания полагать, что в тот период в России идея об определении России как конституционно-договорной федерации имела весьма важное значение. Однако принятие Конституции РФ в 1993 г. и дальнейшее развитие российской государственности показали, что в России превалирующей стала идея конституционной федерации. В современных условиях юридическое значение Федеративного договора и каких бы то ни было других внутригосударственных договоров фактически сведено на нет.

Таким образом, Федеративный договор от 31 марта 1992 г. несколько снизил внутриполитическое напряжение в стране, но полностью не смог нейтрализовать дезинтеграционные процессы в России. Хотя на самом деле роль Федеративного договора 1992 года при всех его недостатках действительно существенна, поскольку:

- во-первых, Договор разграничил компетенцию между Федерацией и ее субъектами;
- во-вторых, способствовал нейтрализации назревавшего в системе федеративных отношений кризиса;
- в-третьих, именно благодаря заключенным тогда договорам между Российской Федерацией и тремя группами субъектов произошло коренное изменение статуса территориальных образований (краев, областей), получивших статус субъектов РФ, и впервые мы получили, по крайней мере формально, подлинную Федерацию.

Главным просчетом Договора явилось признание суверенитета республик в составе РФ, что повлекло в дальнейшем «парад суверенитетов» и сепаратистские центробежные тенденции. Принятие Конституции от 12 декабря 1993 г. в определенной мере приостановило процессы дезинтеграции.

## **2.2 Значение Федеративного договора для развития российского федерализма**

Договор явился важным юридическим инструментом, положившим нача-

ло правового оформления обновления федеративных отношений в России, но его предметом не было учреждение государства с федеративной формой территориального устройства. Некоторые ученые считают, что с подписанием Федеративного договора Россия из унитарного государства превратилась в федеративное<sup>27</sup>. Хотя, следует заметить, что и до заключения Федеративного договора РСФСР являлось федеративным государством.

Теоретические построения, направленные на преувеличение роли Федеративного договора 1992 г. и обоснование позиции, согласно которой принятие этого документа существенно меняет правовую природу Российской Федерации, были вызваны к жизни конкретными историческими условиями, когда ослабление центра привело к росту претензий региональных органов власти на политическую и экономическую самостоятельность вплоть до сепаратизма. Однако концепция «договорной федерации», по мнению многих экспертов, является потенциально опасной для целостности государства. Ведь из того факта, что федерация создана волей договаривающихся сторон, следует логический вывод о возможности денонсации или выхода какого-либо участника из договора. В отличие от него федеральная конституция, принятая на всенародном референдуме и являющаяся выражением воли не регионов, а граждан, не может быть отвергнута или «денонсирована» ни одним из субъектов федерации.

Федеративный договор, как уже отмечалось, не носил учредительного характера и не являлся договором об образовании нового государства. «Строго говоря, это не «федеративный» договор, а договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, главная цель которого заключалась в рационализации государственной власти путем ее децентрализации, обеспечении условий демократического развития российской государственности при безусловном сохранении ее единства и целостности»<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Козлов А.Е. Федеративные начала организации государственной власти в России. М., 1996. С. 156.

<sup>28</sup> Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. М.: НОРМА, 2001. С. 126.



При этом важно помнить, что сами договоры при подписании исходили из уже существовавшей федерации, а потому не могли повлиять на ее конституционно-правовой статус. Договоры были подписаны в период «парада суверенитетов», когда республики в составе Российской Федерации принимали в одностороннем порядке декларации о своем государственном суверенитете. Но Федеративный договор, заключенный между органами власти Российской Федерации и органами власти республик, не изменил их статуса и не стал формой признания их государственного суверенитета.

С появлением Договора изменилась модель федерализма, произошло преобразование федерации, построенной на принципах национальной автономии, в конституционно-договорную федерацию с охватом федеративными отношениями всех ее субъектов<sup>29</sup>. Несмотря, на остроту дискуссии о современном российском федерализме, большинство ученых-государствоведов, сходятся во мнении о том, что Федеративный договор стал компромиссом, обеспечившим сохранение территориальной целостности и государственного единства России в начале 90-х гг. XX века<sup>30</sup>.

Соотношение Конституции и заключенного Федеративного договора являлось одной из острейших проблем в политической практике начала 90-х годов. Договор и его приложения были инкорпорированы в Конституцию России 1978 года и несколько «смягчили» ситуацию в федеративных отношениях. В период разработки проекта действующей Конституции проблема соотношения Федеративного договора и Конституции являлась весьма актуальной.

Высказывались различные точки зрения о соотношении Конституции и Федеративного договора. Одни, признавая Федеративный договор, как воплощение согласия между подавляющим большинством субъектов Федерации и федеральной властью, признавали его верховенство или, по крайней мере, равнозначность Конституции<sup>31</sup>. Другие, в том числе, Б.С. Эбзеев утверждали,

---

<sup>29</sup> Козлов А.Е. Федеративные начала организации государственной власти в России. М., 1996. С. 167.

<sup>30</sup> Макаров В.А. Объединение субъектов Федерации: этнонациональный и территориальный факторы в зеркале права // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 2. С. 8.

<sup>31</sup> Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в истории России: в 3 книгах. М.: Республика, 1993. Кн. 1. С. 132.

что Федеративный договор имеет определенную значимость и должен быть интегрирован в качестве неотъемлемой части в текст Конституции<sup>32</sup>.

Возобладала вторая точка зрения, сохранив суть самого Федеративного договора, он не был включен в текст действующей Конституции как договор, а оформился в виде статей в соответствии с требованиями юридической техники, предъявляемыми к структуре текста Основного закона.

Второй раздел Конституции России «Заключительные и переходные положения» прямо установил, что в случае несоответствия положениям Конституции положений Федеративного договора действуют положения Конституции РФ, тем самым подчеркнув конституционный способ образования Российского федеративного государства.

Конституция РФ 1993 г., в целом восприняв модель территориального устройства и модель разграничения компетенции, закрепленные в Федеративном договоре, внесла в них и существенные изменения. В Конституции России полнее определены принципы, на которых основывается российская модель федерализма, включая единство системы государственной власти, верховенство федеральной Конституции, приоритет федерального законодательства по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения. Кроме того, в Конституции предпринята попытка соединения этих принципов с преодолением асимметрии субъектов РФ, что выразилось в установлении принципа равноправия субъектов РФ, в том числе во взаимоотношениях с Федерацией. В сочетании с установлением единого перечня предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения для всех субъектов Федерации конституционные нормы раскрыли новые возможности партнерства Российской Федерации и ее субъектов, вывели их отношения на более высокий уровень справедливости<sup>33</sup>.

Таким образом, следует отметить огромную роль и влияние Федеративного договора на построение правовых основ российского федерализма. Ра-

---

<sup>32</sup>Эбзеев Б.С., Карапетян Л.М. Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционного статуса субъектов // Государство и право. 2005. № 3. С. 74.

<sup>33</sup>Комментарий к Конституции Российской Федерации / общ. ред. Ю.В. Кудрявцева. М.: Норма, 2015. С. 306.

зумеется, договор не стал правовой базой для образования государства. Российское государство как суверенное государство начало функционировать с 1991 г. после распада СССР, сохранив при этом федеративную организацию власти. Тем не менее, формальное обозначение новых субъектов и разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами в договоре дают основания полагать, что в тот период в России идея об определении России как конституционно-договорной федерации имела весьма важное значение. Федеративный договор в целом установил модель взаимоотношений между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, установив разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Одновременно Федеративный договор породил проблему асимметрии субъектов Федерации.

Конституция РФ 1993 г. и Федеративный договор 1992 г. имеют разное правовое значение в регулировании государственного устройства страны. Бесспорно, главенствующее положение занимает Конституция РФ, которая устанавливает конституционную, а не договорно-конституционную или договорную природу Российской Федерации. Основу верховенства на всей территории России федеральной Конституции составляет не договор, а единство суверенной власти, которое существовало до и сохранилось после подписания Федеративного договора.

Федеративный договор не учредил Российскую Федерацию, а лишь упорядочил отношения между органами государственной власти центра и субъектов, создал модель разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее будущими субъектами. С одной стороны этот конституционно-правовой акт стабилизировал федеративные отношения (обострившиеся к тому времени), разграничив полномочия органов государственной власти по вертикали, с другой стороны он не приобрел универсальный характер, также закрепив неравный статус субъектов Российской Федерации.

Немаловажно, что федерация всегда балансирует на грани между излишней централизацией вплоть до унитаризма и децентрализацией вплоть до распада. Задачу согласования интересов федерации, регионов и граждан, нахождения баланса между разновекторными влияниями различных политических сил решает конституция, которая закрепляет правовое положение федерации и ее субъектов, определяет основы их взаимоотношений между собой.

В связи с этим важно помнить, что согласно ч. 1 ст. 15 Конституции РФ, федеральная Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории России. По предметам ведения Российской Федерации также имеют прямое действие федеральные конституционные и федеральные законы (ч. 1 ст. 76 Конституции РФ)<sup>34</sup>. Следовательно, Конституция РФ, Федеративный и иные договоры имеют разное правовое значение в регулировании государственного устройства страны. И доминирующее значение занимает Конституция РФ, которая устанавливает именно конституционную, а не договорно-конституционную или договорную природу нашей Федерации.

---

<sup>34</sup> Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12.12.1993 (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

### 3 ЮРИДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА, ЗАКРЕПЛЕННЫЕ В КОНСТИТУЦИИ 1993 ГОДА

#### 3.1 Конституционно – правовая сущность российского федерализма

Преамбула Конституции РФ содержит мощный идеологический заряд федерализма. В ней говорится «мы, многонациональный народ», «мы, соединенные общей судьбой на своей земле» и выражается стремление сохранить «исторически сложившееся государственное единство», это означает, что речь идет о совокупности всех граждан, всех этносов («наций») и всех народов субъектов Российской Федерации, выразивших свое добровольное желание сохранить и развить положительные результаты исторического процесса, который привел к установлению глубоких, прочных и многообразных связей политического, экономического, социального и культурного характера между названными частями Российского государства и общества<sup>35</sup>.

В статье 1 Конституции РФ 1993 года Российская Федерация провозглашается демократическим, правовым и федеративным государством с республиканской формой правления. Тем самым федерализм учреждается в качестве одной из основ конституционного строя страны.

В ст. 5, 65, 66 Конституция РФ закрепила основы конституционного строя в области государственного устройства провозгласив, что:

1) Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Российской Федерации;

2) республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство, а край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеют свои уставы и законодательство;

3) федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной

---

<sup>35</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации / общ. ред. Ю.В. Кудрявцева. М.: Норма, 2015. С. 60.

власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации;

4) во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны<sup>36</sup>.

Формально различаясь, субъекты Федерации (их перечень приводится в ст. 65 Конституции РФ) в конституционном отношении, по сути, равнозначны. Это отражает само объединяющее их понятие «субъект Российской Федерации». Оно впервые появилось в Конституции РФ, принятой в 1993 г., и подчеркивает общность республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, которые при сохранении прежних государственно-правовых форм обрели новое качество, став субъектами Федерации.

В момент принятия Конституции РФ было 89 субъектов РФ, затем их численность изменилась.

В ст.5 Конституции РФ дана структурная характеристика Российской Федерации как федеративного государства. Разнообразие форм составляющих Федерацию образований – результат исторического развития России, особенностей ее национального состава:

- республики (в эпоху СССР они именовались автономными) являются национально-государственными образованиями, в границах которых самоопределились национальные общности, отличающиеся своеобразием языка, культуры и быта;

- края (ранее крупные административно-территориальные единицы, в состав которых входили автономные области и автономные округа);

- области (традиционно именуемые крупные административно-территориальные единицы, в некоторых из них были и остаются автономные округа);

- города федерального значения (Москва, Санкт-Петербург (Ленинград),

---

<sup>36</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации / общ. ред. Ю.В. Кудрявцева. М.: Норма, 2015. С. 62.

в советском прошлом – города республиканского подчинения; а с 2014 г. – Севастополь<sup>37</sup>, в советский период – самостоятельный административно-хозяйственный центр, также отнесенный с 1948 г. к категории городов республиканского подчинения ) представляют собой территориально-государственные образования с достаточно однородным, преимущественно русским, населением;

- автономная область (в советский период их было пять, в настоящий момент сохранилась одна – Еврейская автономная область) – национально-территориальное государственное образование, входящее ранее в Хабаровский край;

- автономные округа (появились в 1930-е годы и рассматривались в качестве административно-территориальных единиц с национальной спецификой как часть более крупных административно-территориальных единиц) подобны автономной области и являются национально-территориальными государственно-правовыми образованиями, входящими (за исключением Чукотского автономного округа) в состав области (три округа), имеющими своей целью способствовать сохранению самобытности и развитию отдельных компактно проживающих малочисленных народов северных территорий.

Фиксация названных форм в юридическом смысле предполагает, что субъекты Федерации могут состоять в ней, облекая свою государственность в одну из таких форм.

В Российской Федерации в соответствии с ч.4 ст. 5 Конституции РФ субъекты равноправны между собой во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, а также в отношении иных атрибутов конституционно-правового статуса: в правах иметь конституцию или устав, собственные органы государственной власти, законодательство, свою территорию, представительство в Совете Федерации Федерального Собрания и др.

---

<sup>37</sup> Федеральный конституционный закон от 21.03.2014 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 12. Ст. 1201.

Конституции РФ в ч.2 ст.5 фиксирует важнейшие государственно-правовые атрибуты государственности субъектов Федерации и в этом контексте - различия между ними. Республика, хотя и в скобках, названа государством. Конституционно данное положение было зафиксировано в начале 1990-х годов. В указанном качестве республика наделена правом иметь свою конституцию, что, впрочем, признавалось и прежними конституциями России. Однако в отличие, к примеру, от Конституции РСФСР 1937 г.<sup>38</sup>, которая исходила из того, что конституция республики утверждается федеральными органами государственной власти, ныне какая-либо регистрация или утверждение принятых республиками конституций не предусматриваются. Равно как и обеспечение их соответствия Основному закону – прерогатива не законодательных органов Федерации, что предполагала Конституция РСФСР 1978 г.<sup>39</sup>, а специализированного органа конституционного контроля – Конституционного Суда Российской Федерации.

Республики имеют также свое законодательство, т.е. они обладают правом в установленных пределах принимать собственные законы. Это делается по вопросам, находящимся в их ведении или входящим в сферу совместного ведения с Российской Федерацией, в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами. Названные в рассматриваемой части атрибуты государственности республики не являются исчерпывающими. К ним можно отнести также образуемые ими в соответствии с общими принципами, установленными федеральным законодательством, органы государственной власти, государственные языки и территорию. Кроме того, каждая из республик, согласно принятым ими конституциям, имеет герб, флаг, гимн и собственную столицу.

Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ в основном обладают теми же по значению элементами государственности, что и республика. Они принимают на равных с республиками

---

<sup>38</sup> Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (утверждена Постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 г.) // Известия ЦИК Союза ССР и ВЦИК. 1937. 22 января.

<sup>39</sup> Конституция (Основной закон) Российской Федерации – России (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета РСФСР девятого созыва 12 апреля 1978 г.) // Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.



условиях устав - конституционный правовой акт, образуют собственные органы государственной власти, издают законы, и, соответственно, у них складывается собственное законодательство, они вправе иметь свою столицу и символы – герб, флаг, гимн.

Субъекты Федерации всех видов перечислены в Конституции РФ 1993 г. в алфавитном порядке. Тем самым указывается на государственные образования, учредившие Федерацию и являющиеся равноправными участниками соответствующих конституционно-правовых отношений. Отсюда же вытекают равные обязанности каждого субъекта РФ по отношению к Федерации и друг к другу.

Закрепление в Конституции РФ наименований всех субъектов Федерации исключает возможность выхода какого бы то ни было субъекта РФ из состава Федерации в одностороннем порядке. Любое официальное заявление подобного рода является прямым нарушением Конституции РФ и добровольно установленных субъектами норм о государственной целостности Российской Федерации. В Российской Федерации нет принципа сецессии, т.е. права выхода из Федерации, легитимность такого положения опирается на выраженную народом волю при принятии Основного закона.

Не исключается возможность расширения состава субъектов Федерации:

- во-первых, это может произойти, если население какого-либо государства или территории изъявит желание быть принятым в Российскую Федерацию;

- во-вторых, если новый субъект Федерации образуется на территории, входящей в состав какого-либо одного или нескольких из названных в Конституции РФ субъектов Федерации.

Федеративные государства, построенные по тем или иным моделям, можно типологизировать по разным критериям, но в целом в отечественной литературе они классифицируются (типологизируются) по нескольким общепризнанным основаниям:

- по способу образования;

- по степени централизации;
- по статусу субъектов федерации;
- по разделению полномочий<sup>40</sup>.

Уникальность России как федеративного государства состоит в том, что она является чуть ли не единственным государством, которому приписывают практически все известные и вновь придумываемые теории и модели федеративного устройства<sup>41</sup>.

Российская Федерация построена по национально – территориальному принципу. Национально-этнический подход сохранен только в республиках (22), автономных округах (4) и одной автономной области. Причем данный подход не означает признания государственности титульной нации. В современных условиях, когда в «национальных» субъектах Федерации проживают представители самых разных национальностей и в большинстве из них не имеет подавляющего большинства какая-нибудь одна этническая общность, следовательно, эти субъекты являются формой государственности всех народов, проживающих на их территориях и сохранение этнонационального названия – подчеркивает их своеобразие, исторические и иные традиции.

В последнее время в дополнение к двум существующим подходам (территориальному и национальному) стал добавляться так называемый экономический. Практика укрупнения субъектов весьма убедительно это подтверждает. По утверждению В.А. Макарова, «интерес как объединяющихся субъектов, так и федеральных властей находится, прежде всего, в финансово-экономической сфере»<sup>42</sup>.

Экономический подход породил и такую модель федерализма, как интегрированный, суть которого состоит в том, что федерация разделяется на ряд крупных частей, в состав которых входят по нескольку субъектов, в отношении которых крупные части, непосредственно подчиняясь центру, становятся кура-

---

<sup>40</sup> Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы российского федерализма. М., 2006. С. 109.

<sup>41</sup> Конюхова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития. М., 2004. С. 39.

<sup>42</sup> Макаров В.А. Объединение субъектов Федерации: этнонациональный и территориальный факторы в зеркале права // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 2. С. 9.

торами<sup>43</sup>. Фактически и эта модель в России реализована, достаточно вспомнить федеральные округа, объединившие субъекты не только географически, но и в целях социально-экономического развития. В частности, одной из функций полномочного представителя в федеральном округе является разработка совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов РФ программ социально-экономического развития территорий в пределах федерального округа<sup>44</sup>.

Кроме того, программа ускоренного развития Дальнего Востока как региона, объединившего несколько субъектов, также основана на интеграции субъектов. Отдельные исследователи предлагают даже такой сценарий развития федеративного устройства, когда в долгосрочной перспективе «федеральные округа могут стать центром территориальных органов государственной власти с последующим переходом к новой двухуровневой структуре государственной власти: федеральный центр – федеральные округа», тем самым строя смелые предположения о возможном преобразовании нынешнего федеративного устройства и превращении федеральных округов в субъекты Федерации.

По статусу субъектов Россия является асимметричной федерацией, допускающей дифференциацию их статуса<sup>45</sup>.

Тем самым, в России формально сложилась своя собственная модель федеративного устройства: Россия – конституционная, асимметричная федерация, основанная на территориальном и национально-территориальном принципах, признающая исключительный суверенитет Федерации.

### **3.2 Принципы российского федерализма**

Принцип представляет собой основное исходное положение, руководящую идею, основное правило деятельности.

К принципам федеративного устройства Российской Федерации относятся:

---

<sup>43</sup> Неверов А.Я. Федеральные округа как перспектива нового федеративного устройства Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 7. С. 30.

<sup>44</sup> Указ Президента РФ от 13.05.2000 «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» (в ред. от 25.07.2014) // Собрание законодательства РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

<sup>45</sup> Чиркин В.Е. Модели современного федерализма: сравнительный анализ // Государство и право. 1994. № 8. С. 90.

- государственная целостность;
- равноправие и самоопределение народов Российской Федерации;
- равноправие субъектов Федерации;
- единство системы государственной власти;
- разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти ее субъектов.

Остановимся на характеристике принципов. Принцип государственной целостности означает, что Российская Федерация – единое государство со своим суверенитетом и территорией<sup>46</sup>. Данный принцип связан с концепцией суверенитета народа, который выражается в государственном суверенитете.

Суверенитет означает верховенство и независимость власти как внутри страны, так и за ее пределами. Суверенное государство самостоятельно, без вмешательства извне определяет свою внутреннюю и внешнюю политику.

Государственный суверенитет распространяется не только на внутренние и внешние дела, но и на всю территорию страны. Ст. 67 Конституции к территории Российской Федерации относит территории субъектов РФ, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними. Также Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

К основным признакам государственного суверенитета Российской Федерации относятся:

- 1) верховенство федерального законодательства над законодательством субъектов РФ;
- 2) территориальная целостность границ;
- 3) единые Вооруженные Силы (армия), государство имеет священное право на защиту своей территории и прав своих граждан (право на введение чрезвычайного положения, право на оборону, ведение военных действий и т.д.);

---

<sup>46</sup> Конституция Российской Федерации от 12.12.93 г. (ред. 21.07.2014 )// Российская газета № 237 от 25.12.93 г.

4) целостность экономического пространства, бюджетно-финансовой, банковской и денежной систем;

5) федеральная монополия на управление основными отраслями народного хозяйства, а также на основные стратегические природные ресурсы, производство и товары;

б) защита интересов государства и его граждан во внешнеэкономической и внешнеполитической деятельности.

Суверенный характер государственной власти Конституция РФ признает только за Российской Федерацией, а не за ее субъектами. И это естественно, так как единственным источником власти как в стране в целом, так и в каждом ее субъекте является именно многонациональный народ, объединенный в единое государство, а не какая-либо его часть, например, субъект Российской Федерации, и образуемые этой частью государственные органы.

Целостность как принцип Российского федеративного государства означает:

1) его территория едина и неделима;

2) власть органов Российской Федерации распространяется на всю территорию страны в рамках полномочий, отнесенных к ведению Федерации;

3) субъекты РФ не обладают государственным суверенитетом, так как не имеют права выхода из Федерации;

4) во внутренних делах и международных отношениях Россия координирует усилия субъектов РФ, но гарантирует самостоятельность и независимость в осуществлении их собственных полномочий;

5) Российская Федерация связана своим субъектным составом, определенным Конституцией РФ, который не может быть изменен в одностороннем порядке<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Заметина Т.В. Принципы российского федерализма и императивные нормы международного права: вопросы соотношения // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 8. С. 4

Следующий принцип равноправия и самоопределения народов Российской Федерации, закрепленный в ч.3 ст.5 Конституции РФ, устанавливает несколько понятий: «народ», «равноправие народов» и «самоопределение народов».

Народом называется совокупность людей, проживающих на определенной территории и являющихся гражданами данного государства.

Равноправие народов Конституция РФ определяет как общепризнанный принцип, применительно к России, где проживает свыше 190 народов, он имеет особое значение.

Равноправие народов находит свое проявление в том, что независимо от численности и других характеристик каждый из них имеет право на самоопределение, использование земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности, сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития, получение поддержки со стороны Российской Федерации, в ведении которой находится установление основ федеральной политики и федеральные программы в области национального развития России. Обеспечивая права народов, государство создает предпосылки для реального осуществления индивидуальных прав и свобод человека и гражданина, в частности, связанных с правом каждого на пользование родным языком, свободно выбирать язык общения, воспитания, обучения и творчества, исповедовать любую религию, быть защищенным от дискриминации по национальному признаку<sup>48</sup>.

Признание равноправия народов не исключает особого отношения государства к определенным их группам, которые в силу разных причин являются наименее защищенными и легко уязвимыми. К таковым относятся национальные меньшинства, малочисленные этнические общности и коренные малочисленные народы.

Под самоопределением народа надо понимать право народа на само-

---

<sup>48</sup>Комментарий к Конституции Российской Федерации / общ. ред. Ю.В. Кудрявцева. М.: Норма, 2015. С. 312.

управление, а также на самостоятельное решение вопросов своей жизни, его право определить свою судьбу в государственно-правовом плане, либо в создании своего государственного образования в виде республики или автономии, либо в отказе от создания собственного государственного образования.

Принцип равноправия субъектов РФ закреплен в ч.1 ст.5 Конституции РФ. Он предполагает равенство субъектов РФ в правах по отношению друг к другу; они имеют один и тот же объем прав, т.е. равны между собой во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти.

Ранее мы останавливались на характеристике данного принципа и пришли к выводу об ассиметричности Российской Федерации.

Принцип разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами нашел свое отражение в ст. 71-73 Конституции РФ, которые устанавливают предметы исключительного и совместного ведения Федерации и ее субъектов.

Компетенция Российской Федерации – это полномочия Российской Федерации по решению вопросов, отнесенных к ее ведению.

Одним из наиболее сложных вопросов функционирования российского федерализма является проблема сферы ведения и полномочий как самой Федерации, так и ее субъектов. Эта проблема является одной из самых серьезных и трудноразрешимых задач не только для Российской Федерации, но и для многих зарубежных федераций.

Поэтому Конституция РФ при закреплении предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов исходит из принципа разграничения отдельных вопросов:

- 1) ведения Российской Федерации;
- 2) совместного ведения Федерации и ее субъектов;
- 3) ведения субъектов Российской Федерации.

Субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти вне пределов ведения и полномочий Российской Федерации - это так называемые вопросы исключительного ведения субъектов РФ.

В ведение Российской Федерации в соответствии со ст.71 входят наиболее существенные вопросы государственной жизни, социально-экономической, внешнеполитической, оборонной, законодательной и других сфер деятельности.

По предметам исключительного ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации.

К ведению Российской Федерации и ее субъектов в соответствии со ст.72 относятся вопросы:

- защиты прав и свобод человека и гражданина;
- обеспечения законности и правопорядка в стране;
- общественной безопасности;
- режима пограничных зон;
- владения, пользования и распоряжения землей;
- разграничения государственной собственности;
- охраны окружающей среды;
- защиты семьи, материнства, отцовства и детства;
- социальной защиты граждан;
- координации международных и внешнеэкономических связей субъектов

Федерации;

- выполнения международных договоров Российской Федерации.

По предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаются в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации, которые не могут противоречить федеральному законодательству.

Вне предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов сами субъекты РФ (республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа) осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. Законы, иные нормативные правовые акты субъектов Федерации не могут прот



иворечить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон. В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Федерации, изданным вне предметов ведения Российской Федерации и вне предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, действует нормативный правовой акт субъекта РФ.

Конституция РФ не устанавливает закрытый перечень предметов ведения субъектов Федерации, а предоставляет субъектам возможность в соответствии с основами конституционного строя и верховенством федерального законодательства самостоятельно закреплять собственные предметы ведения.

Как показывает анализ уставов и конституций субъектов Федерации, к исключительному ведению субъектов обычно относятся следующие предметы:

- 1) принятие и изменение конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов, контроль за их соблюдением;
- 2) установление системы органов государственной власти и ее формирование;
- 3) административно-территориальное устройство;
- 4) принятие и исполнение бюджета;
- 5) государственная собственность;
- 6) заключение договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации;
- 7) делегирование осуществления части полномочий федеральным органам государственной власти;
- 8) обеспечение деятельности органов местного самоуправления;
- 9) представительство в федеральных органах государственной власти;
- 10) государственная служба в органах государственной власти субъекта

Федерации;

- 11) регулирование социально-экономического развития;
- 12) установление местных налогов и сборов;
- 13) государственные награды и почетные звания субъекта Федерации;
- 14) научные и культурные связи с зарубежными странами, а также многие другие вопросы, исходя из национальных, географических, экономических и других особенностей субъектов Федерации (здесь мы не рассматриваем вопросы нарушения федерального законодательства субъектами Федерации путем включения в конституцию или устав отдельных положений, относящихся к ведению Российской Федерации или совместному ведению Российской Федерации и субъектов Федерации).

Как уже отмечалось, системный анализ конституционных основ федеративного устройства государства показывает, что модель, закрепленная нормами Конституции РФ, является кооперативной. Сущность кооперативного федерализма состоит в развитии отношений координации и сотрудничества между Федерацией и ее субъектами, для чего создаются соответствующие правовые и институциональные условия. Главным признаком кооперативной модели является наличие значительной сферы совместного ведения Федерации и ее субъектов, закрепленной ст. 72 Конституции РФ, а также то предпочтение, которое отдают Конституция РФ и Конституционный Суд РФ согласительным и переговорным процедурам в разрешении споров между различными уровнями власти.<sup>49</sup>

Еще одним элементом кооперативной модели федерализма является формирование механизмов совместного осуществления государственной власти органами Федерации и ее субъектов. Это выражается путем установления различных форм реализации полномочий по предметам совместного ведения через совместное законотворчество и согласование деятельности федеральных и региональных органов государственной власти, создания института представите-

---

<sup>49</sup> Чиркин В.Е. Модели современного федерализма: сравнительный анализ // Государство и право. 1994. № 8. С. 91.

лей субъектов Федерации при Президенте и Правительстве РФ, в создании различного рода координационных структур.

Выбор кооперативной модели федерализма в качестве концепции федеративной организации государственного устройства был не случаен для России. С одной стороны, он был предопределен конкретно-историческими особенностями Российского государства и общества, где философия сильной центральной власти сосуществовала с традициями и практическим опытом многовекового совместного проживания на единой земле различных национальностей и культур. С другой стороны, выбор этой модели был продиктован политическими реалиями начала 1990-х годов – конкретной расстановкой политических сил, степенью напряженности взаимоотношений центра и регионов.

Именно поэтому в конституционной модели федерализма было исключено право на сепессию, заложены значительные полномочия Президента РФ как гаранта Конституции и единства страны. Одновременно были предусмотрены правила и процедуры обеспечения условий для эффективного и цивилизованного сотрудничества Федерации и ее субъектов: намеренно закладывалось обширное поле совместных предметов ведения, создание второй (верхней) палаты парламента как инструмента и площадки согласования интересов субъектов Федерации и федерального центра, поскольку в реальной федерации составляющие ее субъекты должны быть практически включены в деятельность общего целого. Субъекты должны реально «видеть» себя в федерации – тогда рождаются необходимые правовые условия и стимулы для сотрудничества и кооперации.

Соединение идей кооперации федеральных и региональных властей с принципом равноправия субъектов Федерации, по мнению исследователей российского федерализма, «открыло новые возможности партнерства, вывело их на более высокий уровень правовой справедливости»<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М.: Норма, 2013. С. 89.

Очевидно, что федеральному центру и регионам, государству и обществу нужно еще долго учиться по-настоящему слышать друг друга, учиться диалогу. Важно понимать, что подлинный диалог - это очень эффективная, современная технология управления, которая позволяет не только согласовать действия всех участников процесса, но и разделить ответственность за их результат. Что бы ни говорили сторонники унитарного мышления, но выбор кооперативной модели федерализма, где федеральный центр находится в постоянном взаимодействии и диалоге с активными, самостоятельными регионами, - это признак силы, а не слабости Федерации, поскольку цивилизованное решение проблем всегда требует от сторон гораздо больше мудрости и терпения, чем силовые решения.

Принцип единства системы государственной власти в Российской Федерации означает слаженное функционирование и взаимодействие органов государственной власти на федеральном уровне и в субъектах РФ, построенное на основе разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную<sup>51</sup>.

К единству системы государственной власти относятся также требования к органам государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, которые должны быть только трех видов, обозначенных Конституцией РФ. Так, для законодательной деятельности может быть создан только законодательный (представительный) орган власти субъекта РФ, а исполнительную власть осуществляет соответствующий орган исполнительной власти субъекта РФ. Судебная власть в Российской Федерации централизована и является федеральной системой, хотя ее отдельные звенья функционируют в рамках субъектов РФ. Наряду с этим, субъекты РФ могут создавать конституционные (уставные) суды и мировые суды. В Российской Федерации запрещено создавать органы, в которых соединялись бы законодательные, исполнительные или судебные функции, так как это противоречит ст. 10 Конституции РФ<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для юридических вузов и факультетов. М.: НОРМА, 2015. С. 204.

<sup>52</sup> Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12.12.1993 (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

Все органы государственной власти должны образовываться в едином порядке, который определяется федеральным законодательством, и должны осуществлять единые полномочия. Представительный орган принимает законы, исполнительный – управляет хозяйственным и социально-культурным строительством и т.д.

Этот принцип гарантирует целостность России и ее суверенитет, обеспечивает слаженное функционирование государственного механизма по осуществлению функций Российского государства во всей их полноте и многообразии.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации основывается на разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами и осуществляется Конституцией РФ, федеративным договором, договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.

Наличие значительной сферы совместного ведения Федерации и ее субъектов, закрепленной ст.72 Конституции РФ, является одним из признаков кооперативной модели федерализма, сущность которого состоит в развитии отношений координации и сотрудничества между Федерацией и ее субъектами, для чего создаются соответствующие правовые и институциональные условия.

В сфере совместного ведения полномочия органов государственной власти устанавливаются федеральным законом. Такое разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и ее субъектов обеспечивается Президентом РФ с помощью согласительных процедур и Конституционным Судом РФ по спорным вопросам.

В процессе нормотворчества по предметам совместного ведения органы государственной власти Российской Федерации сосредоточены главным образом на установлении и обеспечении единства принципов регулирования соответствующих отношений на всей территории страны, тогда как в своем закон

одательстве субъекты Федерации конкретизируют эти общие принципы в зависимости от своих объективно сложившихся социально-экономических, природно-географических, культурных и иных особенностей. При этом законотворчество субъектов Федерации в сфере совместного ведения должно осуществляться в соответствии с основами конституционного строя и другими положениями Конституции РФ и принятых иных федеральных правовых актов, не должно нарушать конституционное разграничение предметов ведения и полномочий, вторгаться в сферу ведения и компетенцию федерального законодателя. Субъекты Федерации также не могут устанавливать особые полномочия, порядок организации и деятельности судов, прокуроров, регулировать уголовно-правовые, уголовно-процессуальные, уголовно-исполнительные аспекты, вопросы помилования и амнистии, вторгаться в сферу гражданского, федерального налогового законодательства, регулировать основы единого рынка и нарушать единство экономического пространства.

Государственная целостность Российской Федерации – одна из конституционных основ федеративного устройства. Это означает, что Россия не является простым соединением образующих ее частей, а представляет собой единое государство, в котором обеспечивается:

- 1) целостность и неприкосновенность его территории;
- 2) существует единое гражданство;
- 3) гарантируется единое экономическое пространство и использование единой денежной единицы – рубля;
- 4) устанавливается верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории Российской Федерации;
- 5) действуют федеральные органы государственной власти и провозглашается единство системы государственной власти;
- 6) государственные образования рассматриваются как находящиеся в составе Российской Федерации, территория каждого из них является неотъемлемой частью территории России;

7) вопросы федеративного устройства отнесены к исключительному ведению Российской Федерации;

8) отсутствует право выхода субъектов из Российской Федерации.

Реализация данного принципа по горизонтали выражается в том, что федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Федерации, действуя в духе разделения властей как самостоятельные органы, одновременно выступают в качестве единой государственной власти, соответственно федеральной и субъекта Федерации. Это достигается единством ключевых принципов функционирования, производностью полномочий от тех, которыми обладают Федерация или ее субъект, наличием совокупности организационно-правовых сдержек и противовесов, при которых все органы данного уровня сообразно своим функциям в различных формах участвуют в выработке государственной политики, принятии законов и их осуществлении; политика и законы отражают общую позицию единой государственной власти.

В вертикальном «срезе» единство системы государственной власти проявляется в определенной структурной схожести органов государственной власти субъектов Федерации и федеральных органов государственной власти. Единство системы государственной власти требует, чтобы субъекты Федерации в основном исходили из федеральной модели взаимоотношений исполнительной и законодательной власти, ориентируясь на общие принципы и формы деятельности. Это единство обеспечивается особым построением Федерального Собрания, где одна из палат – Совет Федерации – формируется из представителей от каждого субъекта Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти<sup>53</sup>.

Последовательная реализация принципа разделения властей по вертикали гарантирует необходимую самостоятельность и полновластие государственных органов в установленных границах, недопустимость произвола в их деятельно-

---

<sup>53</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для юридических вузов и факультетов. М.: НОРМА, 2015. С. 204.

сти и уважительное отношение к решениям, принятым ими в пределах своей компетенции. Без такого разделения властей нет федерации.



## 4 РАЗВИТИЕ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ «УКРЕПЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ»

### 4.1 Развитие федерализма в 2000-2012 гг.

В ходе соответствующих законодательных преобразований в Российской Федерации роль федерального центра во всех вопросах общественной и государственной жизни неуклонно возрастала. На протяжении нескольких лет с момента распада СССР в нашем государстве действовала непродолжительная тенденция децентрализации государственной власти. Впоследствии она сменилась на тенденцию полной централизации государственной власти.

Следует отметить, что метания «из крайности в крайность» в регулировании такого важного из системообразующих вопросов государственного строительства, как построение федеративного государства, безусловно, не могут способствовать стабильному функционированию и развитию институтов государственной власти и общества в целом. Однако, решение федеральной власти сосредоточить большую часть государственной власти в своих руках было обоснованным, поскольку на тот момент были явные угрозы государственной целостности, основам конституционного строя Российской Федерации, а также правам, свободам и законным интересам человека и гражданина. В настоящее время как таковых нет угроз государственной целостности Российской Федерации, при этом для полноценного развития современного демократического федеративного государства необходимо более тесно сотрудничать с субъектами Российской Федерации, в том числе предоставляя последним достаточные полномочия и ресурсы для реализации поставленных целей и задач<sup>54</sup>.

Как справедливо отмечает С.А. Авакьян, характеризуя этот этап развития «процесс восстановления и укрепления централизованных федеральных основ нашей государственности, начавшись вполне обоснованно, затем пошел по пути перегиба в сторону централизации,.. в России налицо не просто централиза-

---

<sup>54</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для юридических вузов и факультетов. М.: НОРМА, 2015. С. 206.

ция, а сверхцентрализация государственного руководства»<sup>55</sup>.

В.В. Невинский также верно подмечает, что расширение участия Российской Федерации в сфере совместного предмета ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации при наличии широких полномочий в вопросах исключительного предмета ведения Российской Федерации «сужает до минимума сферу остаточного (исключительного) ведения регионов», что «разрушает «ядро» государственно-правовой самостоятельности субъектов Российской Федерации, одновременно превращая Россию в «унитарное федеративное государство»<sup>56</sup>.

В 90-е годы XX века в соответствии с политической обстановкой было принято считать, что в пределах совместного ведения федерация и ее субъекты действуют на паритетных началах. В начале 2000-х гг. произошло существенное изменение баланса прав и возможностей сторон. Большинство категорий общественных отношений в рамках предметов совместного ведения оказались урегулированными федеральным законодательством. Фактически у региональных законодателей не осталось никакого поля для законодательной деятельности по предметам совместной компетенции. Деятельность законодательных органов субъектов Федерации в данной сфере ограничивается приведением законов субъектов РФ в соответствие с федеральными законами. Роль субъектов Федерации ограничивается только правоприменительными функциями.

Показательны изменения процедуры выборов высших должностных лиц субъектов РФ. Этот институт выборов вообще подвержен постоянным изменениям и очень чутко реагирует на изменение политической ситуации в стране. Механизм назначения на должности глав исполнительной власти субъектов Федерации играет ключевую роль в отношениях федерации и ее субъектов. Губернатор – лицо, наделенное многочисленными явными и скрытыми полномочиями, делающими его наиболее влиятельным должностным лицом региона,

---

<sup>55</sup> Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8. С. 30.

<sup>56</sup> Невинский В.В. Основы конституционного строя. Обеспечение достоинства личности. Конституционные принципы публичной власти: избранные научные труды. М., 2012. С. 588.

способным существенно влиять на политику субъекта Федерации.

Как показала практика, процедура избрания губернатора всенародным голосованием субъекта РФ, как правило, обеспечивала приход к власти представителя региональной элиты, отстаивающего интересы местных элит, часто в ущерб федеральным интересам. В результате процедура выборов вела федерацию к децентрализации и нарастанию центробежных тенденций. Усиление роли Президента РФ в процедуре назначения губернатора приводило к власти в регионах лидеров, прежде всего ориентирующихся на мнение федерального центра, то есть вела к централизации.

На протяжении недолгой постсоветской истории порядок назначения губернаторов менялся неоднократно. Был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»<sup>57</sup>, ст.18 которого устанавливала, что высшее должностное лицо субъекта РФ избирается гражданами РФ на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Полностью доминировала концепция народного выбора и ее следствие – регионализация и сепаратизм, вызывавшие серьезные опасения центральной власти.

В рамках основной политической тенденции начала 2000-х годов – построения вертикали власти – выборность губернаторов укладывалась плохо. Центру были необходимы подконтрольные губернаторы, поэтому Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>58</sup> внес поправки, суть которых заключалась в замене всенародных выборов губернаторов на их избрание региональными парламентами по представлению кандидатуры Президентом Российской Федерации.

Однако реформирование законодательства о наделении полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ на этом не завершилось. В 2009 г.

---

<sup>57</sup> Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 06.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>58</sup> Федеральный закон от 23.06.2014 № 159-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрании законодательства РФ. 2014. № 26. Ст. 3365.

был принят Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и ФЗ «О политических партиях»<sup>59</sup>, в соответствии с которым Президент РФ вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ представление о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) из числа кандидатур, предложенных политической партией, список кандидатов которой получил наибольшее число голосов избирателей на основании официально опубликованных ближайших ко дню внесения предложений результатов выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ и был допущен к распределению депутатских мандатов. Поскольку в большинстве регионов победившей партией являлась одна из крупных политических партий федерального значения, право выбора главы региона было поделено между двумя федеральными силами: Президентом РФ и федеральными политическими партиями. Роль законодательного органа субъекта сводилась к минимуму.

Достигнув максимума централизации, институт выборов губернаторов вошел в этап децентрализации, так в 2012 г. был принят Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»<sup>60</sup>, по которому возвращалось наделение полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ путем всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Однако такой полный возврат к модели 1999 г. вызвал

---

<sup>59</sup> Федеральный закон от 05.04.2009 № 41-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «О политических партиях» (ред. от 02.10.2012) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 14. Ст. 1576.

<sup>60</sup> Федеральный закон от 02.10.2012 № 161-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (ред. от 23.06.2016) // Собрание законодательства РФ. 2012. № 41. Ст. 5526.

протесты части регионов. В результате впервые было принято компромиссное решение – в 2013 г. Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>61</sup> в Закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» был внесен п. 3.2, предоставивший субъектам РФ право избрания высшего должностного лица субъекта РФ депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта.

Таким образом, в настоящее время параллельно существуют и используются субъектами Российской Федерации две системы выборов губернаторов:

- основная и более демократичная – всеобщим тайным голосованием;
- менее демократичная – органом представительной власти субъекта, которая используется в 10 регионах.

Тенденции централизации и децентрализации также повлияли на количественный состав федерации. Создавались федеральные округа в которые назначались уполномоченные представители Президента. Первоначально было создано 7 округов, в настоящее время их 9. Непосредственно деление России на федеральные округа не являлось изменением ее федерального устройства, хотя их создание первоначально было воспринято многими как начало процесса укрупнения регионов<sup>62</sup>.

Федеральные округа являются территориальными образованиями, в совокупности составляющими специфический уровень территориального устройства, считать их новым уровнем политико-территориального устройства некорректно. Их появление не внесло изменений в разграничение предметов ведения между уровнями государственной власти, не изменило ни правовой статус федерации, ни правовой статус субъектов РФ. Однако в отношении субъектов РФ возник новый правовой режим, заключающийся во включении

---

<sup>61</sup> Федеральный закон от 02.04.2013 № 30-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 03.02.2015) // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1638.

<sup>62</sup> Указ Президента России от 13.05.2000 № 849 «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

регионального законодательства, правоприменительной и иной деятельности в сферу надзора со стороны полномочных представителей Президента РФ.

Следующим шагом центральной власти стало сокращение числа субъектов Федерации. К началу 2000-х гг. количество субъектов Федерации достигло максимального количества – 89. При этом «равными» членами Федерации признавались и многомиллионные субъекты РФ, по экономическим возможностям превосходящие большую часть независимых государств мира, и территориальные образования с населением несколько десятков тысяч человек, фактически лишенные собственной экономической базы. Кроме того, в результате выравнивания статуса субъектов Федерации в 90-е гг. возникли сложносоставные образования «матрешечного» типа, когда один субъект Федерации входит в состав другого, формально равного ему по статусу субъекта РФ<sup>63</sup>.

С целью выравнивания экономических возможностей субъектов РФ федеральными властями был инициирован процесс уменьшения их числа путем слияния, с созданием на их основе новых субъектов РФ. Он натолкнулся на сопротивление местных элит, отстаивающих свой статус и свою независимость. В результате укрупнение субъектов РФ все-таки произошло, но носило незавершенный характер.

Процедура объединения субъектов РФ регулируется следующими нормами конституционного права. Согласно ч. 2 ст. 65 Конституции РФ «принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта осуществляются в порядке, установленном федеральным конституционным законом»<sup>64</sup>. Федеральным конституционным законом «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта РФ»<sup>65</sup> установлен порядок образования новых субъектов РФ, состоящий из следующих трех этапов:

- первоначально законодательные органы и высшие должностные лица

---

<sup>63</sup> Дмитриев Ю.А. «Матрешечная» федерация Великой России // Право и жизнь. 2011. № 5. С. 36.

<sup>64</sup> Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12.12.1993 (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>65</sup> Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» (ред. от 31.10.2005) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52. Ст. 4916.

каждого объединяющегося субъекта РФ направляют совместное предложение об объединении Президенту РФ;

- в каждом из объединяющихся субъектов проводятся референдумы по вопросу объединения;

- принимается Федеральный конституционный закон о создании нового субъекта Федерации и внесении соответствующих изменений в ст.65 Конституции РФ.

Первым по времени был создан новый субъект – Пермский край. В 2003 г. главы и законодательные органы Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа обратились с предложением об объединении к Президенту РФ. 07.12.2003 референдумы об объединении состоялись одновременно в Пермской области и Коми-Пермяцком автономном округе. 25 марта 2004 г. был принят Федеральный конституционный закон<sup>66</sup>, в соответствии с которым объединение двух субъектов состоялось, и новый субъект РФ – Пермский край вошел в состав Федерации с 1 декабря 2005 г.

Процесс объединения субъектов Российской Федерации продолжился:

- 01.01.2007 г. Эвенкийский автономный округ и Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ вошли в состав Красноярского края;

- 01.07.2007 Корякский автономный округ объединился с Камчатской областью, образовав Камчатский край;

- 01.01.2008 Усть-Ордынский Бурятский автономный округ вошел в состав Иркутской области;

- 01.03.2008 Агинский Бурятский автономный округ объединился с Читинской областью, образовав Забайкальский край.

Общее количество субъектов Российской Федерации сократилось до 83. Однако, в 2014 г. оно вновь увеличилось до 85 в результате принятия в состав федерации 2 новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополь.

---

<sup>66</sup> Федеральный конституционный закон от 25.03.2004 № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» (ред. от 12.04.2006) // Российская газета. 2004. 26 марта.

Подводя итог, можно сказать, что развитие федеративных отношений в России происходит в соответствии с принципом «маятника». В 90-е гг. страна пережила сложный период сепаратизма и неподконтрольности регионов. В начале 2000-х гг. риски дальнейшего распада России еще представлялись достаточно серьезными. Основным направлением этого периода была централизация власти Федерации. К 2012 г. центральная власть достигла в этом направлении серьезных успехов, государство окрепло, экономическое положение России стабилизировалось, сепаратизм был сведен к минимуму, угроза распада страны уже не воспринималась серьезно.

Однако стали ощущаться последствия излишней централизации: ограниченность прав субъектов РФ, отрыв губернаторов от своих избирателей и превращение их в «федеральных чиновников», игнорирование местных потребностей и особенностей, необходимость частого применения «ручного управления» со стороны главы государства, нехватка или неработоспособность демократических институтов.

В результате общий вектор развития федерации поменялся на противоположный. Появились тенденции к децентрализации федерации. Таким образом, можно сказать, что поиск наиболее эффективной формы федеративных отношений продолжается.

#### **4.2 Федерализм в период децентрализации власти**

Федеративные отношения в России сегодня переживают непростые времена, этот вывод можно сделать:

- во-первых, из текущей практической деятельности федеральной власти, которая постоянно стремится реформировать федеративные отношения (в частности, путем неоднократного изменения порядка формирования Совета Федерации, замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, создания института полномочных представителей в федеральных округах и т.д.);

- во-вторых, из многочисленных критических мнений ученых относительно сегодняшнего состояния российского федерализма.



К примеру, М.В. Глигич-Золотарева считает, что «субъектный состав России слишком сложен и мозаичен – существуют большие сомнения относительно жизнеспособности такой федеративной структуры»<sup>67</sup>, а Н.М. Добрынин отмечает: «...несомненно, что нынешнее деление России на регионы не может быть признано удовлетворительным и имеющим право на дальнейшее существование»<sup>68</sup>, А.В. Зиновьев утверждает, что «несовершенство федеративного устройства России настолько очевидно, что ее даже трудно назвать федерацией, скорее это какой-то конгломерат, построенный с серьезными дефектами несущих конструкций, которые многие годы не устранялись, а постоянно нарастали»<sup>69</sup>.

Исходя из этого, отметим, что на сегодняшний день в России сложились такие значимые проблемы в области федеративных отношений, которые необходимо решить для стабильного и благополучного развития страны, это:

- 1) несовершенство конституционно-правового регулирования федерализма;
- 2) чрезмерное вмешательство федеральной власти в компетенцию субъектов Российской Федерации.

Несовершенство конституционно-правового регулирования российского федерализма заключается в двух основных аспектах.

Первый аспект состоит в том, что в Конституции Российской Федерации установлено специфическое деление нашего государства. Оно основано частично на национально-территориальном и частично на территориальном принципах. Одни субъекты (республики, автономная область и автономные округа) образованы по первому принципу, другие (края, области и города федерального значения) – по второму. Из этого можно сделать вывод о том, что наша федерация асимметрична, предполагает существование нескольких видов субъектов. К сожалению, асимметрия автоматически порождает не всегда

---

<sup>67</sup> Глигич-Золотарева М.В. Теория и практика федерализма: системный подход. Новосибирск: Наука, 2009. С. 335.

<sup>68</sup> Добрынин Н.М. Федерализм: историко-методологические аспекты. Новосибирск: Наука, 2005. С. 229.

<sup>69</sup> Зиновьев А.В. Концепция радикальной реформы федеративного устройства России // Правоведение. 2002. № 6. С. 57.

обоснованную дифференциацию правового регулирования разных видов субъектов РФ, что противоречит ч.1 ст.5 Конституции РФ, устанавливающей равноправие субъектов Российской Федерации. К тому же критерий, положенный в основу выделения первой группы субъектов РФ (титульная национальность на соответствующей территории), в настоящее время является не вполне обоснованным и, более того, опасным для государственной целостности и безопасности страны, так как дополнительное обращение к национальности (тем более на конституционном уровне) может явиться лишним поводом для разжигания экстремистами межнациональной розни.

Второй аспект указанной выше проблемы заключается в том, что некоторые нормы Конституции РФ, регулирующие федеративные отношения, не всегда соотносятся, а то и противоречат друг другу. Это видно из анализа следующих конституционных норм.

Часть 1 ст.5 Конституции РФ, с одной стороны, устанавливает равноправие субъектов РФ, а с другой – перечисляет шесть разных видов субъектов, что означает уже неодинаковое правовое регулирование федеративных отношений. Также вызывает удивление установленная ч.5 ст.66 Конституции РФ возможность изменения статуса конкретного субъекта РФ, что, является самым очевидным нарушением принципа равноправия, поскольку здесь возникает резонный вопрос - если все шесть видов субъектов РФ имеют одинаковый правовой статус, зачем субъекту менять его. Как справедливо отмечает С.А. Авакьян, «Еврейская автономная область не может отказаться от данного своего статуса, поскольку в ст. 5 Конституции РФ говорится об автономной области в единственном числе. А изменение в главу 1 Конституции возможно лишь принятием новой Конституции»<sup>70</sup>.

Следующая немаловажная проблема – это чрезмерное вмешательство федеральной власти в компетенцию субъектов Российской Федерации в основном происходит через органы федеральной законодательной и исполнительной вла-

---

<sup>70</sup> Авакьян С.А. Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 24.

сти. Это происходит на основе ч. 2 ст. 76 Конституции РФ, согласно которой по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам. С точки зрения обеспечения целостности правового регулирования и государственного управления это конституционное положение выглядит вполне обоснованным. Однако на практике органы федеральной законодательной власти злоупотребляют этим положением. Как отмечает А.Н. Кокотов, «федеральное законодательство стирает границу между принципиальным и детальным регулированием, поскольку в федеральных законах, принимаемых в сфере совместного ведения, присутствует и то и другое»<sup>71</sup>.

Чрезмерное вмешательство федеральных органов исполнительной власти заключается в том, что федеральная власть постоянно старается усилить свое влияние в субъектах РФ, проводя политику централизации. Это выражается, например, в создании федеральных округов и системы территориальных органов федеральной власти на уровне этих округов<sup>72</sup>. Согласно Указу Президента полномочные представители должны главным образом обеспечивать реализацию Президентом РФ своих конституционных полномочий. Однако, как отмечает М.В. Глигич-Золотарева, «для полномочных представителей характерна тенденция доминирования над субъектами Федерации, а подчас и формирования неких надсубъектных структур публичной власти»<sup>73</sup>. Таким образом, федеральные округа стали не просто сферой деятельности полномочных представителей Президента РФ, но и фактически новым уровнем власти, который занимает место над уровнем власти субъектов РФ, что не соответствует конституционной модели федерализма.

Исходя из вышеизложенного можно сделать вывод о том, что на проводимая политика централизации федеративных отношений не в полной мере

---

<sup>71</sup> Кокотов А.Н. Разграничение и согласование полномочий Российской Федерации, субъектов Федерации и их органов государственной власти // Журнал российского права. 2012. № 8. С. 48.

<sup>72</sup> Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2000 № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» (ред. от 20.03.2017) // Собрание законодательства РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

<sup>73</sup> Глигич-Золотарева М.В. Законодательная база федеративных отношений: перспективы совершенствования // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 36-40.

соответствует сущности принципа федерализма. Однако нельзя согласиться и с тем, что главным средством решения проблем федерализма является децентрализация федеративных отношений, т.к. это может угрожать государственной целостности России. В поиске оптимального варианта решения основных проблем российского федерализма предлагаются способы решения этих проблем.

Некоторые авторы высказывают необходимость перехода к унитарному государству. Н.М. Добрынин отмечает, что «проведенные нами исследования правового статуса субъектов РФ и анализ ситуации последних лет, как ни парадоксально, убеждают в том, что федеральному центру действительно не нужны «сильные» регионы... Такое понимание роли и места субъектов Федерации в государственном устройстве России... убеждает в правильности предположения об устремлениях к созданию унитарного государства с авторитарным режимом управления»<sup>74</sup>. И.В. Лексин считает, что «конституционное закрепление федеративного устройства России... не имеет принципиального характера, не требует отношения к федерализму как к ценности, не означает обязательности формирования строго определенного территориального устройства»<sup>75</sup>.

Считаем этот вариант невозможным, поскольку в этом случае придется пересматривать основы конституционного строя, а значит, и саму Конституцию РФ, что не соответствует современной политической действительности.

Возможно сохранение федеративного устройства государства, но необходимо его кардинальное изменение. Здесь имеется в виду переход к полностью территориальному принципу деления государства и к установлению одного общего вида для всех субъектов РФ, например, область, то есть переход к симметричной модели Федерации. Положительный эффект этого перехода состоит в том, что он гораздо сильнее обеспечит равноправие субъектов РФ, повысит гарантии государственной целостности страны, значительно снизит

---

<sup>74</sup> Добрынин Н.М. Российский федерализм: становление, современное состояние и перспективы. Новосибирск: Наука, 2005. С. 96.

<sup>75</sup> Лексин И.В. Территориальное устройство России: конституционно-правовые проблемы. М.: ЛЕНАНД, 2014. С. 26.

риски межнациональных конфликтов и будет способствовать развитию общественной деятельности национально-культурных автономий.

Следующий способ реформирования предполагает:

- во-первых, предоставление права устанавливать свои государственные языки всем субъектам Российской Федерации, основанным на национально-территориальном принципе, т.е. не только республикам, но и автономным округам и автономной области;

- во-вторых, исключение из текста Конституции РФ возможности вхождения одного субъекта РФ в состав другого;

- в-третьих, установление конституционных ограничений для федерального законодателя в отношении детальной правовой регламентации организации системы органов государственной власти субъектов РФ.

Считаем, что это позволит обеспечить равноправие субъектов РФ и гарантированность осуществление ими всей полноты государственной власти в пределах их компетенции, что, в свою очередь, повысит самостоятельность субъектов РФ в решении ими вопросов своей компетенции, обеспечит новую динамику развития федеративных отношений и создаст основу для будущего развития российских регионов.

Еще один способ, который не потребует внесения изменений в действующую Конституцию и законодательство. Он предусматривает конкретные практические усилия как со стороны федеральной власти, так и со стороны региональных властей для достижения баланса между ними. Речь идет об осуществлении политики, направленной на реализацию конституирующих принципов федерализма и на сотрудничество центра и регионов, независимо от недостатков нормативных актов, регулирующих федеративные отношения. А это возможно только при наличии у властвующих субъектов высокого уровня правосознания, политической культуры и взаимного желания сделать Россию федерацией. Следует особо отметить, что этот способ должен учитываться при решении проблем российского федерализма в любом случае, поскольку наибольшая эффективность правового регулирования достигается только тогда, когда

сами субъекты регулируемых правоотношений хотят выполнять установленные для них нормативные предписания.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Федеративные отношения следует определить как урегулированные нормами права отношения между федеральным центром и его субъектами по поводу осуществления государственной власти. Данные отношения представляют собой некую форму децентрализации государственной власти, что, в свою очередь, означает закрепление определенной модели разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти. Субъекты федерации в федеративном государстве выступают в качестве его составных частей, в которых создаются органы государственной власти, действующие в соответствии с нормативным правовым регулированием.

Можно констатировать, что в 90-е гг. XX в., федерация изменялась по следующим основным направлениям:

- во-первых, закрепила максимальную симметричную федерацию – автономии всех трех видов получили статус равноправных субъектов Федерации;
- во-вторых, всем административно-территориальным единицам уровня «область, край, город федерального значения», ранее не обладавшим автономией, также был придан статус субъекта Федерации, в целом равный статусу республик;
- в-третьих, были выработаны основные принципы распределения полномочий между центром и регионами. Федеральные и региональные органы власти были признаны государственными органами, их формирование осуществлялось самостоятельно. Субъекты Федерации получили значительные финансовые полномочия.

Определенный шаг в развитии федеративных отношений в России был сделан с принятием Конституции 1993 года, в соответствии с которой все субъекты Российской Федерации равноправны между собой и во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти.

В научной литературе выделяют два способа образования федерации:

Конституционный способ, который основан на принятии новой конституции или внесении существенных изменений в прежнюю, согласно чему устанавливается федеративный способ политико-территориальной организации государственной власти. Естественно, что простое нормативное установление федерации не делает автоматически государство федеративным. В дальнейшем следуют серьезное масштабное преобразование политико-территориальных отношений, формирование нормативно-правовой базы, регулирующей федеративные отношения.

Конституционно-договорный способ, основанный на том, что субъекты, объединяющиеся в федерацию, подписывают федеративный договор. В данном договоре согласовываются намерение объединения, условия, порядок такого объединения и иные положения. На основании такого федеративного договора принимается конституция федеративного государства, которая отражает содержание федеративного договора и устанавливает иные вопросы статуса образованного государства и порядок взаимоотношения субъектов федерации.

Большинство федераций создано на конституционно-договорной основе. Конституционно-договорный тип федерации является более предпочтительным, так как на основании договора четко определяются отношения самостоятельных субъектов по совершению действий, связанных с проведением процедуры создания федеративного государства. Из самостоятельности и свободной реализации воли к вступлению в федеративный союз проистекает дальнейшее наделение субъектов федерации значительной степенью самостоятельности.

Иногда выделяют также договорный способ образования федерации, однако на сегодняшний момент нельзя назвать государства, созданные только на основе федеративного договора. В любом случае существует конституционный акт, который закрепляет федеративное устройство наряду с федеративным договором.

Российская Федерация является конституционной, а не договорной Федерацией. Это исторически сформировавшееся государство, административное



деление которого происходит на основе конституционных актов. Государственно-правовые механизмы разграничения полномочий и гарантии обеспечения единства правового регулирования на всей территории Российской Федерации базируются на конституционных положениях о высшей юридической силе и прямом действии Конституции РФ на всей территории Федерации и о верховенстве на всей территории страны федеральных законов, принятых по предметам совместного ведения.

Принципы федеративного устройства России закреплены в Конституции РФ, это:

- государственная целостность;
- единство системы государственной власти;
- разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации;
- равноправие и самоопределение народов.

В период 2000 - 2012 гг. - происходила централизация федерации в рамках концепции укрепления вертикали власти. Были отменены прямые выборы глав субъектов Федерации, они стали наделяться полномочиями законодательными органами субъектов РФ из кандидатур, предложенных Президентом РФ. Была введена, в качестве обязательной пропорциональная система выборов – не менее 50% депутатов законодательных ( представительных ) органов государственной власти субъектов РФ, что обеспечило доминирование в них крупных партий федерального уровня. Избираемые депутаты оказались ограничены партийной дисциплиной. Произошла централизация бюджетных доходов, что сильно ограничило возможности субъектов Федерации в проведении самостоятельной политики. Введение системы федеральных округов и полномочных представителей Президента РФ повысило степень контроля центра над регионами. Одновременно шел процесс уменьшения числа субъектов Федерации путем их объединения.

Начиная с 2012 г. наметилась децентрализация власти. Возвращается си-

стема выборов губернаторов. В регионах минимальное количество депутатов законодательных органов, избираемых по пропорциональной системе, сокращается до 25%, а на выборах в сентябре 2016 г. вновь перешли к смешанной избирательной системе. Имеет место увеличение полномочий регионов. На этом этапе вновь увеличивается количество субъектов Федерации за счет принятия в состав России Республики Крым и города федерального значения Севастополя, тем самым реализуется конституционная норма о возможности образования в составе Российской Федерации нового субъекта.

Исходя из вышеизложенного, мы можем выделить три этапа развития федеративных отношений в России:

- 1) 90-е гг. (Федеративный договор, Конституция РФ) – период сепаратизма и неподконтрольности регионов;
- 2) 2000-2012 гг. – централизация власти Федерации;
- 3) 2012 г. – по настоящее время – децентрализация власти.

Следовательно, поиск наиболее эффективной формы федеративных отношений продолжается и в настоящее время. Оптимальное соотношение власти центра и самостоятельности субъектов – та цель, к которой должен стремиться современный российский федерализм.

Фактические федеративные правоотношения представляют собой реалии применения норм, учреждающих и регулирующих юридические федеративные отношения, на практике. Именно анализ фактических федеративных правоотношений позволяет говорить о подлинном федерализме в государстве, о его проблемах и тенденциях развития. Структуру федеративных отношений в федеративном государстве составляют два базовых блока взаимоотношений между федеральным центром и субъектами федерации:

Во-первых, взаимоотношения по типу «федерация - субъект". В данном случае федеральному центру принадлежат законодательно закрепленные полномочия императивно влиять на деятельность своих субъектов. В Российской Федерации в настоящее время этот блок взаимоотношений является явно доминирующим. Так, например, недавняя конституционная новелла федераль-

ного законодателя по введению в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации представителей Российской Федерации является не чем иным, как очередным искусственным и научно не обоснованным механизмом усиления влияния федерации на ее субъекты. Слабость и значительная централизованность федеративного устройства Российской Федерации подтверждается и тем, что субъекты Российской Федерации за максимально короткий срок (не прошло предусмотренного Конституцией Российской Федерации года на возможность принятия решения) единогласно поддержали данную конституционную новеллу. Без проведения широкого общественного обсуждения, научных дискуссий и т.п. квалифицированное большинство регионов нашего государства поддержало создание дополнительного инструмента по оказанию влияния федерального центра на деятельность своих же представителей в Федеральном Собрании Российской Федерации.

Во-вторых, взаимоотношения по типу «субъект федерации – федерация». Этот тип взаимоотношений подразумевает наличие нормативных правовых оснований по императивному влиянию субъектов федерации на федеральный центр. В Российской Федерации данный блок является очень ограниченным ввиду существующей тенденции централизации государственной власти. Интересен тот факт, что императивные инструменты по оказанию влияния субъектами Российской Федерации на федерацию являются конституционными по своей правовой природе, то есть они предусмотрены непосредственно Конституцией Российской Федерации. Это, например, деятельность упомянутого нами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и отмеченная процедура одобрения субъектами Российской Федерации законов о поправках к Конституции Российской Федерации. Мы можем наблюдать, как данные, казалось бы, «незыблемые столпы», конституционные гарантии учета интересов регионов федеральными властями за счет, скорее всего, оказания политического влияния (давления) на субъекты Российской Федерации были как таковые, в определенной части, нивелированы. При этом такая конституционная процедура, как право законодательной инициативы, является

безусловным способом влияния субъектов Российской Федерации на федеральный центр, но окончательное решение последний принимает самостоятельно.

Вместе с тем практика правового регулирования федерального законодательства свидетельствует о том, что в целом федеративные отношения в Российской Федерации развиваются по инициативе федерального центра, а субъекты Российской Федерации не обладают действенными правовыми механизмами по отстаиванию своих интересов перед федеральным центром (зачастую используются обращения и иные формы неимперативного влияния на федеральный центр).

Нужно отметить противоречивую ситуацию, при которой значимых действий по развитию самостоятельности и сбалансированности положения субъектов Российской Федерации федеральным центром как таковых не принимается.

Таким образом, современную модель российского федерализма следует охарактеризовать как конституционную, децентрализованную, симметричную с элементами асимметрии, централизованную (по наличию соподчиненности в системе разделения власти по вертикали), кооперативную федерацию, основанную на национальном и территориальном принципе и сочетающую элементы дуализма и кооперации при осуществлении государственной власти.

На данный момент выбор модели построения федеративных отношений в Российской Федерации ставится в зависимость исключительно от решения федерального центра, что является необоснованным, так как возможен односторонний (узкий) взгляд на существующие проблемы. Возможным выходом из данного положения может быть разработка механизма передачи субъектам Российской Федерации большего объема полномочий и ресурсов, объективность реализации которых на уровне субъектов Российской Федерации подтверждена соответствующими научными исследованиями. Помимо этого, необходимо расширение правовых форм и механизмов участия субъектов Российской Федерации в принимаемых федеральным центром решениях, особенно в сфере

совместного предмета ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В отсутствие сбалансированной политики государства в вопросе правового регулирования федеративных отношений поиск оптимального соотношения между векторами централизации и децентрализации государственной власти будет продолжаться.

Во многом от того, удастся ли перейти к подлинно федеративному государству, зависит дальнейшая судьба России. Но при преобразовании российского федерализма надо помнить, что у российской федеративности свои истоки, и без понимания этого построение стабильной и прочной государственности практически невозможно.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### I Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12.12.1993 (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

2 Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 13. – Ст. 1447.

3 Федеральный закон от 15.07.1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» (ред. 12.03.2014) // Ведомости Федерального Собрания РФ. – 1995. – № 21. – Ст. 908.

4 Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (ред. от 05.02.2014) // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 1.

5 Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» (ред. от 31.10.2005) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 52. – Ст. 4916.

6 Федеральный конституционный закон от 25.03.2004 № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» (ред. от 12.04.2006) // Российская газета. – 2004. – 26 марта.

7 Федеральный конституционный закон от 21.03.2014 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 12. – Ст. 1201.

8 Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов

государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 06.07.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

9 Федеральный закон от 23.06.2014 № 159-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 26. – Ст. 3365.

10 Федеральный закон от 05.04.2009 № 41-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «О политических партиях» (ред. от 02.10.2012) // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 14. – Ст. 1576.

11 Федеральный закон от 02.10.2012 № 161-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (ред. от 23.06.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 41. – Ст. 5526.

12 Федеральный закон от 02.04.2013 № 30-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 03.02.2015) // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1638.

13 Указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849 «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» (ред. от 20.03.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 20. – Ст. 2112.

14 Договор от 17.10.1995 «О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Удмуртской Республики» // Российская газета. – 1995. – 22 октября.

15 Договор от 16.06.1998 «О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти города федерального значения Москвы» // Российская газета. – 1998. – 19 июня.

16 Конституция Республики Алтай (Основной Закон) (принята 7 июня 1997 г.) (ред. от 07.07.2015) // Звезда Алтая. – 1997. – 11 июля 1997.

17 Конституция Республики Башкортостан от 24.12.1993 (принята Декларацией ВС РБ от 24 декабря 1993 г. № ВС-22/18) (ред. от 04.03.2014) // Известия Башкортостана. – 1994. – 6 января.

18 Конституция Республики Татарстан (принята на всенародном голосовании 6 ноября 1992 г.) (ред. от 22.06.2012) // Советская Татария. – 1992. – 12 декабря.

19 Устав Приморского края от 6 октября 1995 г. N 14-КЗ ( ред. от 03.11.2015) // Утро России. – 1995. – 25 октября.

## II Специальная литература

20 Абдуллаев, М.Н. Традиционная система права и проблемы нормативного регулирования межэтнических отношений в Дагестане / М.Н. Абдуллаев // История государства и права. – 2011. – № 21. – С. 36-40.

21 Абдулатипов, Р.Г. Федерализм в истории России: в 3 книгах / Р.Г. Абдулатипов, Л.Ф. Болтенкова, Ю.Ф. Яров. – М.: Республика, 1993. – Кн. 1. С. 383.

22 Авакьян, С.А. Федеральное вмешательство: концепция и проект федеративного закона / С.А. Авакьян, А.Н. Аринин // Вестник Московского университета. – 2000. – № 6. – С. 54-58.

23 Авакьян, С.А. Автономные округа: перспективы конституционно-правового развития / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 8. – С. 27-30.

24 Авакьян, С.А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 8. – С. 30-32.

25 Авакьян, С.А. Современные проблемы конституционного и муниципального строительства в России / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 3. – С. 23-25.

26 Арзамаскин, Н.Н. Этапы и современные тенденции становления рос-



сийского федерализма / Н.Н. Арзамаскин // Право и политика. – 2007. – № 4. – 34-36.

27 Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для юридических вузов и факультетов / М.В. Баглай. – М.: НОРМА, 2015. – 816 с.

28 Баглай, М.В. Малая энциклопедия конституционного права / М.В. Баглай, В.А. Туманов. – М.: БЕК, 1998. – 505 с.

29 Барциц, И.Н. Институт федерального вмешательства: потребность в разработке и система мер / И.Н. Барциц // Государство и право. – 2011. – № 5. – С. 42-45.

30 Барциц, И.Н. Федеративная ответственность: понятие и виды / И.Н. Барциц // Журнал российского права. – 2009. – № 12. – С. 66-70.

31 Безруков, А.В. Усиление централизации: совершенствование или разрушение российского федерализма / А.В. Безруков // Журнал российского права. – 2011. – № 12. – С. 18-20.

32 Бойко, Ю.П. Историко-теоретические аспекты взаимосвязей нации и государства / Ю.П. Бойко // История государства и права. – 2014. – № 2. – С. 24-27.

33 Варламова, Н.В. Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика / Н.В. Варламова. – М.: Проспект, 2010. – 306 с.

34 Витрук, Н.В. Развитие теории юридической ответственности в решениях Конституционного Суда РФ / Н.В. Витрук // Государство и право. – 2000. – № 3. – С. 54-59.

35 Глигич-Золотарева, М.В. Законодательная база федеративных отношений: перспективы совершенствования / М.В. Глигич-Золотарева // Журнал российского права. – 2012. – № 7. – С. 36-40.

36 Глигич-Золотарева, М.В. Субъектный состав Российской Федерации: эпоха перемен уже наступила / М.В. Глигич-Золотарева // Государство и право. – 2006. – № 10. – С. 72-76.

- 37 Глигич-Золотарева М.В., Добрынин Н.М. Синергетика федерализма / М.В. Глигич-Золотарева // Право и политика. – 2006. – № 11. – С. 6-8.
- 38 Глигич-Золотарева, М.В. Правовые основы российского федерализма / М.В. Глигич-Золотарева. – М., 2006. – 309 с.
- 39 Глигич-Золотарева, М.В. Теория и практика федерализма: системный подход / М.В. Глигич-Золотарева. – Новосибирск: Наука, 2009. – 335 с.
- 40 Гошуляк, В.В. Конституционно-правовые основы современного российского федерализма / В.В. Гошуляк. – М., 2006. – 356 с.
- 41 Гошуляк, В.В. Теоретические проблемы единства системы конституционного законодательства / В.В. Гошуляк // Журнал российского права. 2001. – № 9. – С. 36-39.
- 42 Гумашвили, Л.Э. Характерные черты модели российского федерализма в положениях Конституций Российской Федерации и Чеченской Республики / Л.Э. Гуманишвили // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 4.
- 43 Добрынин, Н.М. Федерализм: историко-методологические аспекты / Н.М. Добрынин. – Новосибирск: Наука, 2005. – 368 с.
- 44 Добрынин, Н.М. Российский федерализм: становление, современное состояние и перспективы / Н.М. Добрынин. – Новосибирск: Наука, 2005. – 322 с.
- 45 Доленко, Д.В. Территориальное устройство общества: социально-политический анализ / Д.В. Доленко. – Саранск, 1993. – 373 с.
- 46 Дмитриев, Ю.А. Проблема контроля и ответственности в деятельности органов государственной власти / Ю.А. Дмитриев, Ф.Ш. Измайлова // Государство и право. – 1996. – № 4. – С. 72-76.
- 47 Дмитриев, Ю.А. «Матрешечная» федерация Великой России / Ю.А. Дмитриев // Право и жизнь. – 2011. – № 5. – С. 36-38.
- 48 Дудко, И.Г. Проблемы изменения конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации / И.Г. Дудко // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 8. – С. 72-77.
- 49 Зайцев, В. Все федерации мира. Бывшие федерации / В. Зайцев, Е. Ко-

зичев, К. Урбан, О. Шкуренко // Коммерсантъ-Власть. – 2011. – № 36. – С. 60-64.

50 Заметина, Т.В. Принципы российского федерализма и императивные нормы международного права: вопросы соотношения / Т.В. Заметина // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 8. – С. 4

51 Зиновьев А.В. Концепция радикальной реформы федеративного устройства России // Правоведение. – 2002. – № 6. – С. 78-82.

52 Зуйков, А.В. Размышления о российском федерализме / А.В. Зуйков // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 12. – С. 60-65.

53 Исаев, И.А. Идея Империи: миф и реальность / И.А. Исаев. – М.: Юрист, 2012. – 319 с.

54 Калина, В.Ф. Национальные модели федерализма и особенности их становления / В.Ф. Калинина // Социально-гуманитарные знания. – 1999. – № 2. – С. 36-40.

55 Карапетян, Л.М. Федеративное устройство Российского государства / Л.М. Карапетян. – М.: НОРМА, 2001. – 352 с.

56 Козлова, Е.И. Конституционное право России / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. – М: Юристъ, 1998. – 476 с.

57 Козлов, А.Е. Федеративные начала организации государственной власти в России / А.Е. Козлов. – М., 2013. – 423 с.

58 Кокотов, А.Н. Разграничение и согласование полномочий Российской Федерации, субъектов Федерации и их органов государственной власти / А.Н. Кокотов // Журнал российского права. – 2012. – № 8. – С. 48-52.

59 Коломойцева, Т.А. Проблемы укрупнения субъектов Российской Федерации / Т.А. Коломойцева // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 6. – С. 72-77.

60 Колосова, Н.М. Конституционная ответственность самостоятельный вид юридической ответственности / Н.М. Колосова // Государство и право. – 1997. – № 2. – С. 84-89.

61 Комментарий к Конституции Российской Федерации / общ. ред. Ю.В.

Кудрявцева. – М.: Норма, 2015. – 548 с.

62 Конев, Ф.Ф. Федерализм: целостность федеративного государства / Ф.Ф. Конев // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 4. – С. 42-47.

63 Конюхова, И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития / И.А. Конюхова. – М.: Городец, 2004. – 587 с.

64 Конюхова, И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: итоги становления и перспективы развития / И.А. Конюхова. – М., 2004. – 393 с.

65 Кутафин, О.Е. Российская автономия / О.Е. Кутафин. – М.: «Прспект», 2006. – 767 с.

66 Лексин, И.В. Территориальное устройство России: конституционные правовые проблемы / И.В. Лексин. – М.: ЛЕНАНД, 2014. – 498 с.

67 Ливеровский, А.А. Федеральное вмешательство / А.А. Ливеровский // Журнал российского права. – 2002. – № 9. – С. 78-81.

68 Ливеровский, А.А. Этнорелигиозные основания федерализма / А.А. Ливеровский // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 1.

69 Макаров, В.А. Объединение субъектов Федерации: этнонациональный и территориальный факторы в зеркале права / В.А. Макаров // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 2. – С. 6-10.

70 Мартыянов, В.С. Федерализм: политическое устройство или пакт элит? / В.С. Мартыянов // Полис. Политические исследования. – 2010. – № 1. – С. 84-89.

71 Медведев, Н.П. Политическая регионалистика / Н.П. Медведев. – М., 2002. – 360 с.

72 Митюков, М.А. Акты Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов федерации: общая характеристика и статистический анализ / М.А. Митюков // Журнал российского права. – 2001. – № 6. – С. 66-70.

73 Морозова, А.С. Проблемы совершенствования федеративных отношений в России: закономерности и отклонения / А.С. Морозова, А.Т. Карасев // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 7. – С. 60-62.

74 Неверов, А.Я. Федеральные округа как перспектива нового федеративного устройства Российской Федерации / А.Я. Неверов // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 7. – С. 42-46.

75 Невинский, В.В. Основы конституционного строя. Обеспечение достоинства личности. Конституционные принципы публичной власти: избранные научные труды / В.В. Невинский. – М., 2012. – 588 с.

76 Осипян, С.А. Суверенитет на современном этапе развития Федерации в России / С.А. Осипян, Ю.А. Дмитриев. – М., 1994. – 378 с.

77 Семитко, А.П. Идея федерализма в России: прошлое и настоящее / А.П. Семитко // Российский юридический журнал. – 2013. – № 1. – С. 88-92.

78 Силинов, П.М. Федерализм: конституционно-правовое регулирование в зарубежных странах (сравнительно-правовое исследование) / П.М. Силинов. – М.: Прометей, 2002. – 419 с.

79 Старостина, И.А. Современные проблемы организации публичной власти / И.А. Старостина. – М.: Юстицинформ, 2014. – 312 с.

80 Смирнягин, Л.В. Российский федерализм / Л.В. Смирнягин, И.М. Бусыгина // Государство и право. – 2015. – № 4. – С. 60-64.

81 Тадевосян, Э.В. Российский федерализм и современные национально-государственные институты / Э.В. Тадевосян // Государство и право. – 1996. – № 10. – С. 84-88.

82 Умнова, И.А. Современная конституционная модель российского федерализма: проблемы совершенствования и тенденции эволюции / И.А. Умнова // Государство и право. – 1999. – № 11. – С. 54-59.

83 Умнова, И.А. Конституционные основы современного российского федерализма / И.А. Умнова. – М.: Норма, 2013. – 365 с.

84 Федеративный договор (Москва, 31 марта 1992 г.) : документы : комментарий. – М.: Норма, 1994. – 330 с.

85 Черепанов, В.А. Договор в конституционном праве Российской Федерации / В.А. Черепанов // Государство и право. – 2013. – № 8. – С. 42-46.

86 Чиркин, В.Е. О сущности субъекта федерации: традиции и реалии / В.Е. Чиркин // Государство и право. – 2003. – № 7. – С. 84-88.

87 Чиркин, В.Е. Конституционная терминология / В.Е. Чиркин. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. – 384 с.

88 Чиркин, В.Е. Модели современного федерализма: сравнительный анализ / В.Е. Чиркин // Государство и право. – 1994. – № 8. – С. 90-94.

89 Чиркин, В.Е. Современное государство / В.Е. Чиркин. – М., 2001. – 411 с.

90 Эбзеев Б.С. Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционного статуса субъектов / Б.С. Эбзеев, Л.М. Карапетян // Государство и право. – 2005. – № 3. – С. 72-77.

91 Юридический энциклопедический словарь / под ред. О.Е. Кутафина. – М.: Большая российская энциклопедия, 2013. – 563 с.

### III Историко-правовые источники

92 Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов 10.07.1918) // Собрание узаконений РСФСР. – 1918. – № 51. – Ст. 582.

93 Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (утверждена постановлением XII Всероссийского Съезда Советов от 11 мая 1925 г.) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. – 1925. – 26 мая.

94 Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (утверждена Постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21 января 1937 г.) // Известия ЦИК Союза ССР и ВЦИК. – 1937. – 22 января.

95 Конституция (Основной закон) Российской Федерации – России (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета РСФСР девятого созыва 12 апреля 1978 г.) // Ведомости ВС РСФСР. – 1978. – № 15. Ст. 407.

96 Декларация о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 года // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1990. – № 2. – Ст. 22.

97 Федеральный закон от 24.06.1999 № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 20.05.2002) // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 26. – Ст. 3176.

98 Постановление Правительства РФ от 02.02.1998 № 129 «Об утверждении Положения об обеспечении контроля за соблюдением соглашений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов федерации» // Российская газета. – 1998. – 18 февраля.

99 Указ Президента РФ от 10.04.1992 № 386 «Об Утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. – № 17. – Ст. 952.

100 Указ Президента РФ от 24.10.1994 № 2007 «О некоторых вопросах реализации Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» // Российская газета. – 1994. – 26 октября.

#### IV Правоприменительная практика

101 Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18.01.1996 г. № 2 – П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава Алтайского края» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 4. – Ст. 409.