

Министерство науки и высшего образования 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 подготовки 40.04.01 – Юриспруденция
Направление (профиль) образовательной программы – Теория и история государства и права, история правовых учений

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

И. о. зав. кафедрой

 Е.Ю. Титлина

«  »  2020 г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему: Российский федерализм в 90-х годах XX века (историко-правовое исследование)

Исполнитель

студент группы 821 ом 1

 29.06.20
(подпись, дата)

И.В. Онищенко

Руководитель


канд. юрид. наук, доцент


(подпись, дата)

С.В. Чердаков

Руководитель научного
содержания программы
магистратуры

д-р филос. наук, профессор

 29.06.20
(подпись, дата)

А.П. Герасименко

Нормоконтроль

 08.07.2020
(подпись, дата)

О.В. Громова

Рецензент


(подпись, дата)

Л.С. Хащева


Благовещенск 2020

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

Факультет юридический
Кафедра теории и истории государства и права

УТВЕРЖДАЮ

И. о. зав. кафедрой


(подпись) Е.Ю. Титлина
И.О. Фамилия

«10» октября 2018 г.

ЗАДАНИЕ

К магистерской диссертации студента Онищенко Ильи Владимировича.

1. Тема магистерской диссертации: Российский Федерализм в 90-х годах XX века (историко-правовое исследование)

(утверждена приказом от 14.04.2020 № 711-уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы: 29 июня 2020.

3. Исходные данные к работе: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993), Федеративный договор от 31.03.1992 «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации», Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» учебники истории, Законы СССР, Указы Президента РФ, методические материалы, юридическая и справочная литература, научные труды ведущих отечественных ученых-юристов, специальная юридическая литература, правоприменительные акты.

4. Содержание работы (перечень подлежащих разработке вопросов): изучение теоретико-правовой и историко-правовой основы организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ, исследований периодизации их становления и развития, а также взаимодействия с федеральными органами власти в системе федеративных отношений.

5. Перечень материалов приложения: нет.

6. Консультанты по магистерской диссертации (с указанием относящихся к ним разделов): нет.

7. Дата выдачи задания: 10 октября 2018 года.

Руководитель магистерской диссертации: доцент, кандидат юридических наук Чердаков Сергей Владимирович.

Задание принял к исполнению: 11 октября 2018 года.


(дата, подпись студента)

РЕФЕРАТ

Магистерская диссертация содержит 67 с., 2 рисунка, 94 источника

ФЕДЕРАЛИЗМ, КОНСТИТУЦИЯ РФ, СУВЕРЕНИТЕТ, ФЕДЕРАТИВНЫЙ ДОГОВОР, СУБЪЕКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ФЕДЕРАТИВНЫЕ ОТНОШЕНИЯ, ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ, ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Актуальность исследования обусловлена необходимостью исследования зарождения и развития федерализма для определения дальнейшего использования политических инструментов, особенно в сфере развития регионов, что является первоочередной задачей российского государства.

Объектом исследования выступает период становления федерализма в России в начале 90-х годов XX века. Предметом исследования определен федерализм как форма государственного устройства.

Целью работы поставлено изучение развития федерализма в России с 1990 года, его формирование и закрепление, выявление проблем дальнейшего совершенствования. В рамках поставленной цели было рассмотрено становление федерализма в России в постсоветский период, разобран процесс суверенизации автономных республик, изучена сущность, значение и последствия федеративного договора 1992 года, выявлены этапы развития федерализма в России, прослежено дальнейшее реформирование федеративных связей в России, рассмотрено развитие идей федерализма в Конституции РФ, проанализировано закрепление федерализма в субъектах РФ, определены проблемы совершенствования федеративных отношений в России.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Теоретические аспекты развития российского федерализма	9
1.1 Становление федерализма в России после распада СССР	9
1.1.1 Суверенизация автономных республик	9
1.1.2 Федеративный договор 1992 года: сущность, значение и последствия	13
1.1.3 Развитие федерализма в России в 90-е годы XX века	15
1.2 Реформирование федеративных связей в России	21
1.2.1 Развитие идей федерализма в Конституции Российской Федерации	21
1.2.2 Закрепление федерализма в субъектах Российской Федерации	25
2 Развитие федерализма в России с 1990 года	32
2.1 Понятие федерализма и его теоретико-правовые основы	32
2.2 Характерные черты и особенности российского федерализма	37
2.3 Проблемы и перспективы развития российского федерализма	42
Заключение	54
Библиографический список	58

ВВЕДЕНИЕ

Федерализм как форма государственного устройства характеризуется единством и политическим плюрализмом государственной власти на нескольких уровнях территориальной организации. Как принцип федерализм воплощает способ урегулирования разногласий и объединения людей и их образований на государственном уровне; как режим и форма государственного устройства он определяет разделение государственной власти по вертикали между территориальными образованиями различного уровня в едином государстве.

Принятая в 1993 году Конституция России определяет федерализм как основное направление демократизации государства. Так, ст. 5 Конституции РФ гласит: «Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации»¹.

Теоретические представления о федерализме, о федеративном устройстве государства, о федеративных отношениях должны преломляться сквозь призму опыта практической реализации этих представлений в современных государствах. Важен анализ взаимного влияния теории и практического опыта, учета особенностей каждой отдельной страны. В этом плане особенно актуальными являются исследования путей развития федерализма в России как формы ее государственного устройства, с учетом таких специфических черт Российской Федерации, как огромная территория, неоднородный состав субъектов Федерации, уникальная полиэтничность, противостояние центробежных и центростремительных тенденций. Для многих современных федеративных государств важны проблемы обеспечения целостности государств, проблемы взаимосвязи

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993г.) (с учетом поправок от 21.07.2014г.) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

общегосударственных и региональных интересов, предотвращение национального сепаратизма, поиск принципов эффективного сочетания централизованного управления с децентрализацией.

Неоспорим тот факт, что неотъемлемой частью формы современного государства является форма его государственного устройства. Одним из основных видов территориального устройства является федерация. Федерация – это форма территориального устройства, которая определяет отношения между органами государственной власти в субъектах и органами государственной власти федерации. Форма государственного устройства влияет на всю политическую жизнь государства, в том числе на устойчивость государственных институтов. От того, как организовано и как реализуется государственная власть, зависят эффективность государственного руководства, действенность управления, стабильность правительства, состояние законности и правопорядка в стране.

Актуальность тематики настоящей работы во многом обусловлена тем, что наша страна сегодня переживает новый и по своей специфике довольно непростой, противоречивый этап в собственном историческом развитии. Россия представляет собой федеративное, правовое государство с республиканской формой правления. Бесспорно, только сильное, эффективное и демократическое государство в состоянии разрешить общие проблемы и обеспечить общие блага, сохранив при этом порядок в государстве. Политика федерализма имеет для Российской Федерации, ее государственности и многонационального народа стратегическое значение. Исследование зарождения и развития федерализма в современной России необходимо по той причине, что такой тип государственного устройства предопределяет дальнейшее использование политических инструментов, особенно в сфере развития регионов, что особенно актуально в настоящее время и является первоочередной задачей российского государства. Анализ истоков федерализма, этапов его развития позволяет определить перспективы, учесть выявленные недостатки, решить потенциальные проблемы в будущем. Следовательно, анализ теоретико-правовых основ, проблем и перспектив развития российского федерализма на современном этапе имеет осо-

бую значимость.

Теоретическая база и научная разработанность проблемы.

Поскольку федерализм в Российской Федерации представляет собой сложное и многогранное явление, его исследованию посвящено множество работ таких отечественных ученых и практикующих юристов, как К.Ю. Бурмистров, В.Ф. Калина, В.А. Лебедев, Н.В. Макеева, О.В. Морозов, В.М. Платонов, Н.А. Трусов, Андриченко Л.В., Виноградов В. А., Гаврилова М. И., Карамнов А.Е., Кочетков В.В., Кремьянская Е.А., Нехаенко А.С., Пчелинцева И.В., Стрекозов В. Г., Тимченко Д. В., Хакимов Р.С., Эбзев Б. С., Юсубов Э.С., Царегородцев М. Ю. и другие. Работы этих авторов стали теоретической базой для данной работы.

Цель: провести комплексный научный анализ и историко-правовое исследование основ Российского федерализма в 90-х гг. XX века.

Объект: российский федерализм.

Предмет: историко-правовое исследование Российского федерализма в 90-х гг. XX века.

Задачи:

- проанализировать процесс становления федерализма в России после распада СССР;
- рассмотреть реформирование федеративных связей в России;
- проанализировать понятие федерализма и его теоретико-правовые основы;
- выявить характерные черты и особенности российского федерализма;
- сформулировать проблемы и перспективы развития российского федерализма.

В рамках исследования использованы общенаучные (исторический, системного анализа, сравнительный), а также частно-научные (сравнительно-правовой, историко-правовой) методы изучения правовых процессов.

Практическая значимость результатов исследования состоит в том, что сформулированные выводы, которые позволяют детализировать

уточнить теоретическое понимание федерализма. Положения диссертации могут быть использованы в научно-исследовательской деятельности, а также при проведении лекционных и семинарских занятий по проблемам федерализма.

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

1.1 Становление федерализма в России после распада СССР

1.1.1 Суверенизация автономных республик

Федерализм в качестве принципа российского права можно определить, как совокупность основополагающих, руководящих идей, которые определяют специфику, а также главные черты и закономерности права, направление и приоритеты его формирования, которые обуславливают образование, эволюцию и функционирование федеративного государства².

Рассматривая государственность России в исторической перспективе, можно сделать вывод, что истоки федерализма как особого строя зародились еще около ста лет назад, когда было создано социалистическое федеративное государство (1917-1921 годы). В последующем Россия также была федеративной республикой-субъектом в составе СССР (1922-1991 годы) и самостоятельным федеративным государством (с 1991 года), каким и остается по настоящее время. Можно сказать, что выбор Россией федеративного принципа государственного устройства сохранялся вплоть до кардинальной смены общественно-политического строя в 1991-1993 годах, что нашло свое отражение во всех Конституциях, начиная от Конституции РСФСР 1925 года, заканчивая ныне действующей Конституцией РФ 1993 года³.

Однако, именно постсоветский период, характеризующийся, как уже отмечалось выше, резкой сменой политического строя, вызывает наибольший интерес для исследователей, поскольку именно те предпосылки до сих пор оказывают влияние на современное состояние федерализма в России, являясь своеобразной базой сегодняшней политики нашего государства.

Период распада СССР, включавший в себя в том числе борьбу национальных движений за обретение суверенитета (национальных автономий), стал

² Галямов В. Ш. История возникновения и развития федераций, общая характеристика федерализма // Скиф. Вопросы студенческой науки. 2019. № 5-1 (33). С. 127.

³ Морозов О. В. Феномен федерализма и политико-правовая классификация современных федеративных государств // Вестник Московского университета. 2017. № 3. С. 18.

необычайно сложным для России. Тот конфликтный период получил название «парад суверенитетов» и считается одним из ключевых факторов, ставших причиной распада Союза⁴. В период с мая 1990 года по август 1991 года о выходе из СССР заявили все союзные республики, включая РСФСР. С выходом первой республики (Эстонской ССР) над Россией нависла реальная опасность распада. В ряде автономных республик, получивших практически равные права с союзными республиками, в том числе на свободное самоопределение вплоть до отделения, активизировались сепаратистские настроения, что свидетельствовало о наличии латентного этнического конфликта⁵. По этой причине в августе-октябре 1990 года в РСФСР происходит «парад суверенитетов» автономных республик и автономных областей. Несмотря на то, что вопрос полной независимости и выходе из состава РСФСР не стоял, тот период, тем не менее, стал переломным для дальнейшего формирования России как федеративного государства.

Исторический анализ показывает, что помимо национальных интересов, причины распада РСФСР были в первую очередь не столько политическими, сколько социально-экономическими. Рост политической активности населения повлек за собой необходимость соответствующих социально-экономических реформ, которые государство своевременно обеспечить было не в состоянии. Необходимо отметить, что политические требования, проявления национально-го самосознания, противопоставление территориальных интересов государственным на рубеже 90-х гг. XX в., хоть и имели место быть, но были далеко не определяющими в рассматриваемой исторической ситуации, что говорит о том, что сама система федеративных отношений является работоспособной даже до смены политического курса 1991 года⁶.

Кроме того, причиной нарастающего недовольства со стороны союзных

⁴ Синцов Г. В. Роль и последствия «парада суверенитетов» 1990-1991 гг. в становлении и развитии российской государственности // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2019. № 1 (49). С. 59.

⁵ Калина В. Ф. Федерализм как основа национального единства России // Вестник РГГУ. 2016. № 1 (3). С. 29.

⁶ Платонов В. М. Культурно-исторические особенности становления модели современного российского федерализма, сложившиеся в досоветский и советский периоды // Социально-политические науки. 2018. № 4. С. 103.

государств и регионов стал деструктивный характер монополии ведущей на тот момент политической партии – КПСС. Причем тут имело место не столько идеологическая составляющая, сколько субъективные факторы – деградация кадрового состава как самой партии, так и ее региональных руководителей, конфликт интересов этих руководителей (личная выгода против общегосударственной политики, региональных особенностей и федеративных отношений). Вовлеченный во внутрипартийную борьбу Михаил Сергеевич Горбачев, для усиления своих позиций, применил ранее использованную большевиками тактику – дал обещание регионам повысить их статус в обмен на поддержку. К слову, аналогичный механизм использовал в свое время и Борис Николаевич Ельцин, предложив регионам «столько суверенитета, сколько они хотят». Такая тактика привела к тем же результатам, что и политика Советского государства в эпоху его становления, то есть спровоцировала необоснованный и неподкрепленный экономически потенциалом рост амбиций региональных политических элит, усиление центробежных тенденций в СССР⁷.

Создавшееся в те годы положение требовало создания нового механизма, который бы способствовал предотвращению развития конфликтных ситуаций, обеспечил бы правовое регулирование отношений в обществе (в первую очередь, в сфере развития государственности). На первый план выходил вопрос о сохранении целостности страны и государственном единстве. Все это указывало на необходимость коренной трансформации всех сфер в российском государстве, затрагивая и фундаментальное преобразование региональных органов государственной власти.

Выработка политического курса в посткоммунистической России коренным образом отличается от соответствующих процессов, имевших место во все иные периоды российской истории: происходят сложные процессы реформирования федеральных отношений – попытка соединить наследие советского фе-

⁷ Платонов В. М. Культурно-исторические особенности становления модели современного российского федерализма, сложившиеся в досоветский и советский периоды // Социально-политические науки. 2018. № 4. С. 104.

дерализма с принципами западного классического федерализма⁸.

Становление новой модели федеративного устройства России ознаменовалось принятием Декларации о государственном суверенитете РСФСР (12 июня 1990 года). Эта Декларация с одной стороны не обязывала Россию выйти из состава Союза (совершить сецессию), а с другой стороны – создавала законную основу для проведения внутренних, независимых политических реформ. План автономизации по своей сути поддерживал идею повышения статуса автономных областей и автономных округов, предлагая им право провозглашения суверенитета. Парадоксально, но данная позиция не только не ослабляла целостность РСФСР, но и в условиях развала СССР единственно могла способствовать сохранению единства страны.

Попытки создать новый Союзный договор в рамках СССР также наталкивались на факторы экономического характера, препятствовавшие этому. Политика как таковая и конкуренция политических интересов федерального центра и союзных республик здесь отходили на второй план. Так, процесс создания нового Союзного договора тормозился по причине того, что федеральное партийное руководство не хотело расширять сферу экономической самостоятельности союзных республик, те из них, которые имели дотационное хозяйство, не были заинтересованы в потере дотаций из федерального бюджета.

Таким образом, в досоветский и советский периоды существования Российского государства был сформирован ряд культурно-исторических предпосылок, обусловивших в дальнейшем развитие его политикотерриториальных форм. Тем самым логика развития отношений между центральной государственной властью и публичной властью составных частей территории Российского государства демонстрирует культурную уникальность, индивидуальность, специфику ценностной и социальной основы институциональных моделей упомянутых взаимоотношений.

1.1.2 Федеративный договор 1992 года: сущность, значение и последствия

⁸ Раньжина И. В. Основы и проблемы федеративного устройства России // Инновационная наука. 2017. № 01-2. С. 213.

Исходя из вышеизложенного, можно дать определение федерации как особой форме государственного устройства, при которой части федеративного государства обладают субъектностью, то есть, являются политически самостоятельными государственными образованиями. Федерация с точки зрения территориальной организации обладает сложной иерархической системой, уникальная совокупность свойств которой предопределена спецификой установившихся отношений между центром и его субъектами. При этом определяющим фактором выступает та степень автономии субъектов, которая декларирована федерацией (пределы компетенции, разграничение предметов ведения, их объемов, степень влияния центра на субъекты и наоборот, субъектов на центр)⁹. Формированию такого государственного устройства в России постсоветского периода предшествовал ряд территориальных, социальных и экономических изменений.

Постсоветский период развития государственности России повлек за собой ряд реформ, которые были в первую очередь связаны с перераспределением экономических полномочий между федеральным центром и субъектами Российской Федерации. По причине необходимости раздела собственности и ресурсов в 1991-1992 годах ряд республик и областей в составе России (Республики Башкортостан, Татарстан, Якутия, Североосетинская, Удмуртская, Чеченская республики, несколько областей) объявили о прекращении перечисления налогов в федеральный бюджет. Верховный Совет Федерации потребовал отменить данные решения, добиться устранения такой ситуации удалось только после длительных переговоров.

Было очевидно, что федеральный центр вынужден искать выход из сложившихся обстоятельств. Необходимость поиска своеобразного баланса между экономическими претензиями регионов и степенью их независимости (не только экономической, но и политической) стало причиной заключения Федеративного договора, принятого 31 марта 1992 года.

⁹ Морозов О. В. Феномен федерализма и политико-правовая классификация современных федеративных государств // Вестник Московского университета. 2017. № 3. С. 19.

«Федеративный договор» объединял в себе три договора и был заключен между:

- Российской Федерацией и республиками (за исключением Чечено-Ингушетии и Татарстана) в ее составе;
- Российской Федерацией и краями, областями, городами федерального значения (Москва и Санкт-Петербург) в ее составе;
- Российской Федерацией и автономной областью и автономными округами в ее составе¹⁰.

Необходимо признать, что этот договор стал не столько фактом провозглашения договорной федерации и уравнивание статусов центра и региона, что позволило бы обсуждать вопросы распределения экономических ресурсов, сколько временной отсрочкой для центрального правительства. Этот факт подтверждается тем, что данный Федеративный договор был включен как в текст Конституции РСФСР (1978 г.), так и в текст Конституции РФ (1993 г.), однако закрепленная в Конституции РФ задача противодействия сепаратизму путем использования централизационных механизмов определила принципы федеративного устройства государства, который практически полностью опровергает договорную модель федерации¹¹.

Сам факт использования договорного механизма распределения предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами федерации не меняет конституционной природы Российской Федерации, поскольку договоры такого рода с субъектами Российской Федерации (например, договор Российской Федерации с Республикой Татарстан, подписанный в 1994 г.) не противоречат нормам Конституции РФ о предметах ведения и полномочиях, а Конституция РФ, в свою очередь, имеет большую юридическую силу, чем нормы таких договоров¹². Следует отметить в этой связи, что включение Федера-

¹⁰ Ерохина Е. А. Постсоветская Россия между федерализмом и унитаризмом: нормативные модели и реалии трансформирующегося общества // Идеи и идеалы. 2019. № 3. С. 195.

¹¹ Костуганова М. Б. Становление федеративной формы территориально-государственного устройства в российском государстве // Скиф. Вопросы студенческой науки. 2019. № 5. С. 128.

¹² Федеративный договор от 31.03.1992г. [Электронный ресурс] URL : <http://constitution.garant.ru/act/federative/170280/#100> (дата обращения : 30.03.2020).

тивного договора в текст Конституции РФ сопровождалось закреплением конституционной нормы о том, что в случае несоответствия его положений нормам Конституции действуют положения Конституции РФ – тем самым, сохраняя юридическую силу, фактически Федеративный договор утратил свое значение.

Предпринятые меры можно назвать первым шагом на пути перехода от централизованного государства, где каждая территориальная единица была лишена самостоятельности в решении вопросов местного значения, к государству федеративному. Реформа государственного устройства России привела к тому, что субъектами Российской Федерации стали не только единицы, в которых учитывался национально-этнический признак – автономные республики, автономные области, автономные округа, но и территориальные единицы — края, области, города федерального значения. С объявлением этих единиц субъектами Российской Федерации принципиально изменился статус их органов – местные органы государственной власти стали органами государственной власти субъектов Российской Федерации¹³. Однако закрепление их статуса нашло свое отражение еще в одном нормативно-правовом акте Российской Федерации.

Указом Президента «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации» от 22 октября 1993 г. было утверждено Положение об основных началах организации и деятельности органов государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы. Идеи данного Указа легли в основу проекта Конституции 1993 года и были, таким образом, закреплены.

1.1.3 Развитие федерализма в России в 90-е годы XX века

Отечественные ученые, политологи, историки и юристы выделяют два основных этапа развития федерализма в 90-е годы XX века как государственного явления в России.

I-й этап (1990-1995 гг.) является переходным от советской государственной

¹³ Лебедев В. А. Система органов законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации: становление и развитие // Lex Russica. 2016. № 3 (112). С. 84.

ности к демократическому федеративному правовому государству с республиканской формой правления. Это период транзита от советской системы к правовым нормам и институтам Российской Федерации. Несущими политико-правовыми конструкциями этого периода стали Федеративный договор (1992г.) и принятая в декабре 1993г. новая Конституция РФ. По совокупности черт данный период определяется как политико-трансформационный¹⁴.

Конституция 1993 года принималась в состоянии острейшего политического кризиса, противостояния законодательной власти и президента. Конфликт этот связан с издержками принципа разделения властей, когда две равносильные власти стремились к уничтожению друг друга, что приводило к параличу государственной власти как единого целого. Президент считал, что Верховный совет мешает ему в проведении реформ, Верховный совет стремился ограничить власть Президента, сдерживать проводимую им политику. Нарастающее противоборство между исполнительной и законодательной ветвями власти вынуждали ускорить процесс принятия новой Конституции, и к маю 1993 года были разработаны несколько проектов, но главными считают два из них.

Первый проект, названный «президентским», был разработан Конституционным совещанием, в котором принимало участие около 800 человек, однако, по свидетельствам современников во главе стояли Сергей Сергеевич Алексеев, Анатолий Александрович Собчак и Сергей Михайлович Шахрай.

У «президентского» проекта был ряд определенных достоинств, он был довольно кратким, юридически лаконичным, содержал четкое решение ряда наиболее спорных вопросов, например, закреплял право частной собственности, разделял компетенцию палат парламента. Однако, в нем был и ряд очень серьезных недостатков. Так, например, полномочия парламента, и так не слишком обширные, практически полностью сосредотачивались в руках верхней палаты – Совета Федерации, при этом Государственная дума фактически не имела никаких возможностей. Но самым главным было то, что на самом деле вся

¹⁴ Смирнов Я. Ю. Российский федерализм: проблема периодизации и современные тенденции развития // Юридический вестник Самарского университета. 2018. № 4. С. 38.

власть сосредотачивалась в руках президента. Помимо тех широких полномочий, которые он получил в итоге в принятой Конституции, он обретал бы еще и право роспуска всего Федерального Собрания (а не только верхней палаты, хотя нижняя палата не имела никакого отношения к формированию правительства и назначению его председателя). Причем, обстоятельства, при которых возможен был бы роспуск Федерального Собрания, так же были указаны весьма расплывчато и могли трактоваться как угодно. Право президента издавать указы и распоряжения не было бы ограничено условием, по которому эти акты не должны противоречить Конституции и законам¹⁵.

Кроме этого, проект создавал некую надстройку над судебной ветвью власти, в виде Высшего судебного присутствия, которое должно было формироваться из руководителей трех основных судов и трех лиц, назначенных президентом.

Права и свободы человека и гражданина практически не были проработаны, описывались эти права и свободы как бы между делом, без особого внимания, тем более не выделяя их в особый раздел.

Второй проект, названный «парламентским» был разработан Конституционной комиссией, когда Борис Николаевич Ельцин был еще председателем Верховного Совета РСФСР. Этот проект намного сильнее ограничивал власть президента конституционными рамками, в нем были подробно проработаны положения о правах и свободах человека и гражданина. Из первоначального проекта «парламентской» Конституции была исключена формулировка, однозначно предписывавшая проводить выборы в Думу лишь по территориальным избирательным округам. Это открыло путь ныне действующей избирательной системе, способствующей становлению политических партий¹⁶.

Следует отметить, что еще одним недостатком обоих проектов было установление неравного положения субъектов РФ в ее составе. «Президентский» проект предусматривал трехуровневую иерархию субъектов, «парла-

¹⁵ Конституционные проекты Конституции 1993 года [Электронный ресурс]. URL : <http://www.rusconstitution.ru/term/68/> (дата обращения 30.03.2020).

¹⁶ Там же

ментский» же был более лоялен, однако и в нем содержались нормы, согласно которым республики в составе Российской Федерации обладали все-таки более обширными правами, чем области, края, города федерального значения и другие субъекты.

В конечном итоге собранное 5 июня 1993 года Конституционное совещание решило, что проект новой Конституции Российской Федерации будет разрабатываться на основе «президентского» и «парламентского» проектов, которые взаимно ослабляли выявленные недостатки и дополняли друг друга. 15 октября 1993 года президент Борис Ельцин подписал указ о всенародном голосовании по проекту конституции России и утвердил «Положение о всенародном голосовании по проекту Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года».

Проект, предложенный Конституционным совещанием («президентский проект») был принят за основу будущей Конституции, однако вобрал в себя множество положений «парламентского» проекта, в частности, положения, ограничивающие сильную президентскую власть и положения о правах и свободах человека и гражданина¹⁷.

Поскольку Конституция 1993 г. принималась в условиях эскалации конфликта ветвей власти, она должна была стать инструментом «принуждения к согласию» и одновременно сформировать необходимые механизмы для создания эффективно функционирующей системы государственной власти и управления, основанной на принципах разделения и взаимного сдерживания властей. Именно поэтому она стала не только идеологическим документом, устанавливающим концептуальную платформу для обретения согласия, но и документом процедурным, который предоставлял политическим силам и органам власти комплекс специальных механизмов и алгоритмов, необходимых для поддержания должного баланса ветвей власти, сохранения общественного согласия, профилактики и разрешения потенциально возможных конфликтов на самых

¹⁷ Умнова-Конюхова И. А. Конституция Российской Федерации 1993 года: оценка конституционного идеала и его реализация сквозь призму мирового опыта // *Lex Russica*. 2018. № 11 (144). С. 30.

разных уровнях¹⁸.

Тем не менее, доктор юридических наук И.А. Умнова (Конюхова) считает, что с принятием российской Конституции 1993 года удалось лишь приблизиться, но не добиться в необходимой мере гармонизации формально-юридической модели федерализма и фактически действующих отношений, составляющих конституционные основы разделения государственной власти между Федерацией и ее субъектами, снять существенные противоречия в теоретических и политических взглядах на данную проблему. Модель федеративного устройства лишь приблизила, но не объединила в необходимой мере взгляды центра и составных частей России на оптимальную модель разделения государственной власти на основе федерализма.¹⁹

II-й этап (1995-2000 гг.) характеризуется конституционно-договорным развитием федеративных отношений. В этот период имел место процесс углубления суверенизации республик-субъектов РФ и регионализации страны в период возрастания проблем, вытекающих из самой природы федерации (конституционно-договорный). В конституционно-договорный период обострилась политическая ситуация, вытекающая из федеративно-конфедеративного дуализма. Усиливалось противостояние между сторонниками конституционного пути дальнейшего развития и приверженцами договорной практики, продолжалась так называемая «суверенизация» отдельных республик-субъектов РФ, все более весомой становилась конфедеративная составляющая в политическом процессе. Совокупность этих двух противоречивых компонентов в политико-правовой сфере государственного развития и позволяет определить этот период как конституционно-договорный²⁰.

Существующая напряженность в отношениях между Федерацией и ее субъектами в 90-х годах XX века выражалась в крайних формах конфликта. Как уже упоминалось выше, «парад суверенитетов» стал переломным моментом в

¹⁸ Шахрай С. М. Конституция России: стабильность и развитие // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10 (95). С. 49.

¹⁹ Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1997. С. 25.

²⁰ Смирнов Я. Ю. Российский федерализм: проблема периодизации и современные тенденции развития // Юридический вестник Самарского университета. 2018. № 4. С. 39.

развитии федерализма в России. Последовавшие за ним бюджетно-финансовые войны, сепаратизм, рост национализма, терроризм, в конечном итоге вылились в беспрецедентную гражданскую войну в Чеченской Республике (1994-1996 гг.). Все это требовало немедленного разрешения, для чего был принят ряд нормативно-правовых актов.

В июне 1996г. была принята Концепция государственной национальной политики, ставшая реальной основой для решения многих этнических проблем в многонациональном государстве. Президентом РФ был подписан Указ «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации». В этот период принимается Федеральный закон «О национально-культурной автономии», подписывается ряд двусторонних договоров и соглашений между Федерацией и рядом ее субъектов, разрабатываются принципы бюджетного федерализма. Указом Президента РФ 12 марта 1996г. было утверждено Положение о порядке работы по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ и о взаимной передаче осуществления части своих полномочий федеральными органами исполнительной власти и органами власти субъектов РФ²¹.

Таким образом, период становления федерализма в Российской Федерации занимал достаточно продолжительный период времени, однако говорить о том, что данный процесс полностью завершен, на современном этапе не представляется возможным. Дальнейшее совершенствование федерального устройства России все еще является важнейшей задачей нашего государства.

1.2 Реформирование федеративных связей в России

1.2.1 Развитие идей федерализма в Конституции Российской Федерации

Федерализм как особое состояние государственно-правовой жизни сложен и многолик. Его функциональная сложность проистекает от того, что он совмещает в себе как государственно-правовую, так и политическую реаль-

²¹ Шувалов А. А. Становление российского федерализма в контексте противодействия сепаратистским тенденциям // Вестник экономической безопасности. 2016. № 1. С. 352.

ность, связанную с особенностями территориальной организации государства. Федерализм – это одновременно и государственно-правовая, управленческая конструкция и в то же время идеологическая инфраструктура, обеспечивающая ее существование. Федерализм начинается с социального интереса, проявленного к новой двухуровневой организации государства, реализует себя в конституционных документах и политико-управленческой практике и укрепляет свою легитимность с помощью специальных доктрин и стереотипов массового сознания²².

Можно выделить следующие структурные компоненты федерализма как государственной системы:

- конституционно-правовое обеспечение – закрепление норм федерализма в высшем законе государства;
- идеологическая структура – массовое сознание и существующие доктрины в поддержку федерализма;
- федеративная государственно-правовая конструкция – существование в государстве субъектов;
- социальная инфраструктура – социальный интерес к федеративной государственности.

Однако федерализм – это не только демократия, которая сама по себе была и остается необходимым условием устойчивого развития всякой государственной и общественной системы. Российский федерализм наполнен глубоким экономическим смыслом. По сути, он представляет собой наиболее целесообразную и действенную для конкретных исторических условий форму реализации всех основных функций современного государства, в том числе, относящихся к ключевым проблемам регионального развития.

В первую очередь, федерализм направлен на достижение оптимальной меры децентрализации управления на основе принципа субсидиарности, который подразумевает, что осуществление тех или иных функций публичной вла-

²² Саломатин А. Ю. Многовариантность развития федерализма (опыт сравнительного диахромного и синхронного исследования) // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина. 2018. № 5. С. 63.

сти должно происходить «на месте», то есть, на как можно более низком уровне, а передача этих функций на высшие уровни должна происходить только в случае абсолютной невозможности осуществления низовыми звеньями управления. Вторая функция федерализма включает в себя механизм согласования интересов федерального центра и регионов, то есть, поиск оптимального баланса вопросов исключительного и совместного ведения. И в-третьих, федерализм должен декларировать (и претворять в жизнь) максимально возможное выравнивание социально-экономического положения субъектов страны²³.

Конституция РФ, принятая 12 декабря 1993 года, обозначила новый этап в развитии российского федерализма. Помимо свойственной Конституции системы сдержек и противовесов (принцип разделения властей), государственная власть в России разделена по вертикали на федеральную и власть субъектов Российской Федерации. В основу данного положения вещей легли такие конституционные принципы, как единство и целостность Российской Федерации, государственный суверенитет, верховенство федеральной Конституции и федеральных законов, признания самостоятельности субъектов Федерации и их равноправия.

Необходимо признать, что Конституция России определила лишь базовые понятия новой модели российского федерализма, сформулировав основы механизма осуществления и развития федеративных отношений. По этой причине основная нагрузка по построению и развитию федеративных отношений пришлось на текущее федеральное и региональное законодательство²⁴.

Так, в «Основных положениях региональной политики в Российской Федерации», утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 года № 803, содержался специальный раздел, посвященный именно развитию федеративных отношений. Данный раздел на протяжении более двадцати лет (утратил силу с января 2017 года) оставался практически единственным ак-

²³ Бухвальд Е. М. Федерализм как ключевой принцип политики регионального развития в России // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2017. № 2. С. 9.

²⁴ Трусов Н. А. О развитии федеративных отношений в России // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2017. № 5. С. 160.

том, формулировавшим системное изложение проблем федеративных отношений и их дальнейшего совершенствования. Важно и то, что ряд позиций, зафиксированных в указанном документе, и сегодня сохраняет актуальность и может считаться практически значимым на этапе перехода к развитию социально-экономической стратегии страны²⁵.

Это, в частности, такие позиции, как децентрализация власти, расширение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и повышение степени их ответственности перед населением; осуществление мер экономического, административного и правового характера, обеспечивающих самостоятельность регионов, сочетание государственной поддержки отдельных регионов с государственным стимулированием экономической активности на всей территории России; четкое определение круга полномочий федеральных органов государственной власти, которые обеспечивают защиту интересов Российской Федерации в целом и в то же время не ограничивают самостоятельности субъектов Российской Федерации в решении вопросов, отнесенных к их ведению.

Необходимо отметить, что поскольку иного альтернативного и закрепленного на законодательном уровне акта решения задач государства в сфере регионального развития и совершенствования федеративных отношений в России не было, данный акт действовал в практически неизменном виде до недавнего времени.

Согласно Конституции РФ, государственная целостность России предполагает, что:

- Россия является единым государством, а не союзом государств или государственных образований;
- социальное единство российского государства обеспечивается единым общефедеральным гражданством,
- в основе экономической взаимозависимости федерального центра и

²⁵ Бухвальд Е. М. Федерализм как ключевой принцип политики регионального развития в России // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2017. № 2. С. 10.

субъектов федерации лежит единство экономического пространства и денежной единицы;

– правовое единообразие обеспечивается верховенством общенациональной Конституции, приоритетом федерального законодательства над законодательством субъектов федерации по вопросам исключительного ведения Российской Федерации и по вопросам совместного ведения России и ее субъектов;

– организационно-институциональное и структурное единство российского государства обеспечивается функционирование федеральных органов государственной власти на всей территории России, а также принципов единства государственной власти;

– вопросы федеративного устройства относятся к предметам исключительного ведения федерального центра²⁶.

Для обеспечения вышеизложенного единства государственной власти наиболее существенное значение имеет Президент РФ, который, являясь гарантом Конституции (обеспечение его верховенства), наделен рядом специфических полномочий в федеративных отношениях. Во-первых, он определяет согласительные процедуры в случае конфликтов органов государственной власти (включая органы государственной власти субъектов РФ). Во-вторых, своим решением Президент РФ вправе приостанавливать действие нормативно-правовых актов субъектов РФ в случае противоречия их Конституции РФ, федеральным законам, международным актам до принятия окончательного решения соответствующим судом.

Особую роль в проверке соответствия нормативных правовых актов конституции, следовательно, и в оценке качества работы законодательной власти играют органы конституционного контроля. На федеральном уровне такую функцию выполняет Конституционный Суд РФ, в субъектах Российской Федерации могут создаваться конституционные (уставные) суды. Если конституционный (уставный) суд признает те или иные положения закона не соответствующими

²⁶ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993г.) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

ющим федеральной Конституции или учредительному акту субъекта РФ, то соответствующие положения закона утрачивают юридическую силу и не могут применяться на практике²⁷.

Однако на практике процедура признания региональных законов несоответствующими Конституции РФ сталкивается с определенными проблемами.

Во-первых, сам процесс занимает некоторое (иногда достаточно длительное) время.

Во-вторых, противоречащий Конституции РФ региональный акт может отменить только тот орган власти, который его принял.

В связи с этим именно законодательными органами власти субъекта Федерации должны отменяться издаваемые ими нормативно-правовые акты или их отдельные нормы²⁸.

В структуре федеративных отношений в России присутствуют такие фигуры, как полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, в которые входят несколько субъектов РФ.

Через своих полномочных представителей Президент РФ оказывает существенное влияние на реализацию общефедеральной политики на всей территории России.

Таким образом, Конституция Российской Федерации, определяя общие принципы и векторы развития федерализма в России, способствует его дальнейшему развитию, совершенствованию и устранению выявляемых в историческом контексте противоречий и проблемных моментов.

1.2.2 Закрепление федерализма в субъектах Российской Федерации

Структурная характеристика Российской Федерации обусловлена спецификой национального состава ее населения, а также исторически сложившимися географическими предпосылками обособления отдельных частей ее территории.

²⁷ Безруков А. В. Конституционно-правовые аспекты осуществления законодательной власти по обеспечению правопорядка в России. М., 2015. С. 81.

²⁸ Битюцкий Е. В. Принципы организации и функционирования власти в федеративном государстве на примере Российской Федерации // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2016. № 2 (38). С. 47.

Как уже отмечалось выше, федерализм в России берет свое начало еще в советские времена, после периода революции 1917 года и создания РСФСР.

Традиции федеративного устройства того периода определяют равенство субъектов федерации, закладывая в основной закон – Конституцию – принцип их равноправия при взаимодействии с федеральным центром. При этом, современная Конституция определяет перечень вопросов совместного ведения, предполагая, тем самым, активное участие субъектов в формировании и исполнении общегосударственной политики.

Структурная организация Российской Федерации предполагает сосуществование национального и территориального принципов формирования субъектов РФ.

Так, подавляющее большинство республик современной России образованы по национальному принципу, тогда как остальные субъекты – по территориальному (края, области, города федерального значения) и национально-территориальному (автономная область и автономные округа) принципам.

Несмотря на то, что Россия как государство признает исторически сложившееся многообразие государственно-правовых форм субъектов РФ, признание одинакового статуса за всеми субъектами дает возможность снизить или устранить негативные последствия такого разнообразия (в том числе, конфликтов интересов).

Сам принцип равноправия субъектов РФ, закрепленный в ч.4 ст. 5 Конституции РФ конкретизируется в практике Конституционного Суда РФ, который, например, в Постановлении от 07 июня 2000 г. указал, что «использование в статье 5 (часть 2) Конституции Российской Федерации применительно к установленному ею федеративному устройству понятия «республика (государство)» не означает – в отличие от Федеративного договора от 31 марта 1992 г. – признание государственного суверенитета этих субъектов Российской Федерации, а лишь отражает определенные особенности их конституционно-правового статуса, связанные с факторами исторического, национального и иного характере-

ра»²⁹.

Таким образом, Конституционный Суд РФ говорит о том, что известные особенности культурно-исторического характера, формально отраженные в тексте Конституции РФ, не имеют приоритета над принципом равноправия субъектов РФ и не могут посягать на суверенитет Российской Федерации. Этот вывод в равной степени относится и различным наименованиям элементов государственности и государственной атрибутики субъектов РФ – например, Устав области и Конституция республики в составе России идентичны по своей юридической силе и правовой природе.

В ст.5 Конституции РФ принцип равноправия субъектов РФ расщепляется на следующие элементы:

– все субъекты РФ независимо от их разновидности обладают равными правами во взаимоотношениях с федеральными органами государственной властью,

– особую актуальность такое равенство прав имеет в государственно-правовой и бюджетной сферах,

– каждый субъект РФ вступает во взаимоотношения с федеральными органами государственной власти непосредственно; это касается в то числе и тех субъектов РФ, которые в силу своего особого статуса входят в состав других субъектов РФ;

– все субъекты РФ используют единообразные формы и процедуры таких взаимоотношений, причем сами формы и процедуры закрепляются Конституцией РФ, а также принятыми на ее основе договорами о разграничении предметов ведения и полномочий, иными соглашениями между органами государственной власти различных уровней, федеральными законами – то есть при определении форм и процедур взаимоотношений между федеральным центром и субъектами РФ, Российская Федерация является гарантом их единства и до-

²⁹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 07.06.2000г. № 10-П «О проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. 2000. № 118.

ступности для всех субъектов РФ³⁰.

Равноправие субъектов Российской Федерации проявляется также в единообразном определении Конституцией РФ и федеральным законодательством основ конституционного строя России, принципов организации и деятельности органов государственной власти в России и в закреплённом в ст.11 Конституции РФ праве каждого субъекта РФ в соответствии с этими принципами определять систему и структуру, порядок формирования, полномочия своих органов государственной власти.

Равноправие субъектов РФ также проявляется в следующих аспектах их правового статуса:

– каждый из субъектов обладает всей полнотой власти на своей территории по всем вопросам, за исключением предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения в соответствии со ст. 73 Конституции РФ;

– каждый субъект определяет свои границы только по взаимному согласию, причем эти изменения должны быть утверждены Советом Федерации Федерального Собрания РФ (ст. 67 Конституции РФ);

– разграничение предметов ведения с федерацией и полномочий органов власти является неотъемлемым правом каждого субъекта РФ, независимо от его вида;

– каждый субъект РФ вправе участвовать во внешнеэкономических отношениях в порядке, установленном федеральным законодательством.

Процесс перераспределения государственной власти в пользу регионов по декларированному Б. Н. Ельциным правилу «брать столько суверенитета, сколько сможете» стал причиной такого уровня упадка российской конституционно-правовой системы, при котором соответствие правовых актов субъектов федерации федеральному законодательству практически перестало контролироваться в силу их обилия и бессистемности.

³⁰ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993г.) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

Каждый субъект Российской Федерации принял собственную Конституцию или Устав субъекта, при этом ряд этих актов не соответствовали федеральной Конституции³¹.

Развитие федерального и регионального законодательства по вопросам совместного ведения развивалось несогласованно и противоречиво, при этом зачастую такое развитие шло в сторону договорных отношений, а не конституционными нормами.

Стабилизации российского федерализма как формы государственного устройства в немалой степени способствовало принятие Федерального закона от 24 июня 1999 года «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», который устанавливал в том числе сроки приведения законодательства субъектов РФ в соответствие с Конституцией РФ и федеральными законами. Также 06 октября 1999 года был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», определяющий принципы организации государственной власти в субъектах РФ по вертикали в соответствии с федеральной моделью (органы исполнительной и законодательной власти)³².

Эти законы позволили задать необходимое направление для оптимизации принципов федеративного устройства, повышения роли федерального закона в регулировании федеративных отношений. В первой половине 2000-х гг. эти два федеральных закона были объединены в один³³.

Федеральный закон от 06.10.1999 г. №184-ФЗ регламентировал обширные возможности вмешательства Федерации в деятельность исполнительной и законодательной власти ее субъектов. Так, например, субъекты передавали боль-

³¹ Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1997. С. 59.

³² Бурмистров К. Ю. Теоретические основы федерализма // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2016. № 11. С. 60.

³³ Трусов Н. А. О развитии федеративных отношений в России // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2017. № 5. С. 161.

шинство полномочий в сфере законотворчества по предметам совместного ведения. Это привело к тому, что их функция свелась фактически к строго контролируемому исполнению федеральных законов³⁴.

Кроме того, исходя из положений данного Закона, высшие должностные лица субъектов Федерации (губернаторы, президенты) фактически назначаются Президентом РФ, также Президент вправе контролировать региональные законодательные органы³⁵. Постановлением Конституционного суда Российской Федерации от 21.12.2005г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» данные положения закона признаны конституционными. При этом некоторые судьи Конституционного суда РФ (В.Г. Ярославцев и А.Л. Кононов) выразили несогласие с Постановлением КС РФ, признав существующий порядок назначения глав субъектов противоречащим Конституции РФ³⁶.

Президент Российской Федерации фактически контролирует и состав членов Совета Федерации РФ, поскольку его указания о назначении представителей в данную палату Федерального Собрания РФ обязательны для высших должностных лиц под угрозой отстранения от должности ввиду утраты доверия Президента РФ.

Существующая налоговая политика закрепляет зависимость регионов от центра по причине необходимости направления прибыли от использования природных ресурсов в федеральный бюджет³⁷.

Таким образом, можно сделать вывод, что российский федерализм после-

³⁴ Бланкенагель А. В поисках исчезнувших исключительных полномочий субъектов Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 1 (58). С. 154.

³⁵ Федеральный закон от 06.10.1999г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

³⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21.12.2005г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан». [Электронный ресурс]. URL: <https://constitution.garant.ru/act/federative/12143978/> (дата обращения 30.03.2020).

³⁷ Бланкенагель А. В поисках исчезнувших исключительных полномочий субъектов Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 1 (58). С. 154.

довательно продолжает культурно-исторические традиции российского государственного устройства, предполагающие не подавление и ассимиляцию народов, проживающих на территории страны, а поддержку их культурного, социального, экономического, духовного, политического развития посредством формирования субъектов не только по территориальному, но и национальному признаку, закрепляя при этом абсолютное равенство субъектов РФ и их статусов и вопросы их взаимодействия с федеральным центром.

2 РАЗВИТИЕ ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ С 1990 ГОДА

2.1 Понятие федерализма и его теоретико-правовые основы

Термин «федерализм» является сложным по своему содержанию. Включая в себя и способ управления государством, и политическое поведение участников общегосударственных политических процессов, и определенный образ жизни, способ сочетания единства и децентрализации в общественных отношениях различных форм государственности, федерализм прочно вошел в структуру понятийного аппарата таких наук как социология, история, юриспруденция, политология, экономика и др. (рисунок 1).

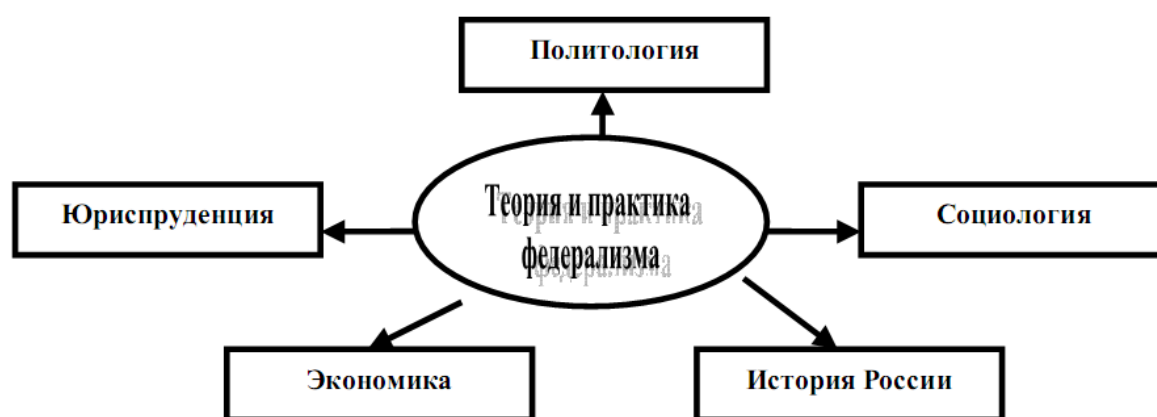


Рисунок 1 – Круг основных научных дисциплин, необходимых для понимания федерализма³⁸

Так, например, дисциплины исторического содержания связаны с проблемами федерализма, поскольку необходимо знать причины возникновения федераций, особенности страны, например, этнический, религиозный состав населения, что приводит к выбору конкретного пути развития³⁹.

Юриспруденция и, прежде всего, конституционное право призваны пояснять особенности действующего законодательства, на основе которых отличают унитарные государства от федеральных, а также составлять правовую основу для разделения полномочий между уровнями власти. Не менее важным ас-

³⁸ Авакьян С. А. Конституционное право России. М., 2014. С. 200.

³⁹ Калина В. Ф. Российский федерализм как исторический феномен (историко-правовой аспект) // Вестник РГГУ. 2014. № 15 (137). С. 28.

пектом любого государства выступает экономика, которая имеет свою специфику у федераций, особенно в области бюджетирования, а также подходы к региональному развитию.

Социологические науки позволяют анализировать и исследовать особенности общественного развития, а именно, социально-политические силы, во многом определяющие федеративный путь развития и дальнейшую эволюцию государства.

Следует отметить, что теория федерализма изобилует различными подходами к определению федерализма. Из множества взглядов и трактовок федерализма рассмотрим самые распространенные.

Федерализм в его современном понимании также рассматривается как принцип, режим правления, получивший юридическую консолидацию. В этом случае федерализм ставится в один ряд с другими конституционными характеристиками государства, например, демократическим государством, социальным государством, верховенством права, федеративным государством и т.д.⁴⁰

Необходимо отметить, что в рамках указанного подхода федерализм трактуется как средство обеспечения прав и свобод человека; метод управления, позволяющий гармонично сочетать национальные интересы со спецификой региональных проблем, постоянный процесс поиска компромисса между центром и регионами.

Как правило, исследователи различных областей научного знания придерживаются точки зрения, которая основана на отождествлении понятия «федерализм» с понятием «федеративное государственное устройство».

Так, например, И. В. Пчелинцева считает, что федерализм является теорией и практикой одной из наиболее распространенных форм политической самоорганизации общества в современном мире⁴¹.

В российской науке о конституционном праве федерализм трактуется, в

⁴⁰ Ившина И. Н. Федерализация как способ изменения формы государства // История государства и права. – 2014. № 12. С. 15.

⁴¹ Пчелинцева И. В. «Федерация» и «федерализм»: понятия, их определение и понимание // Мир политики и социологии. 2013. № 10. С. 90.

частности, как метод (принцип) территориальной организации государства. Прежде всего, он выражается в специфике отношений между субъектами федерации между собой и федеральными органами власти. В доктрине проводится различие между двумя основными моделями федерализма – дуалистической и кооперативной. В практике российского федерализма идеи кооперативного федерализма реализуются частично⁴².

Значима точка зрения таких известных зарубежных авторов как, Д. Элазар, Р. Дэйвис, а также У. Райкер, которые полагают, что понятие «федерализм» (англ. federalism) произошел от латинского слова foedus (соглашение), совпадающим по смыслу с древнееврейским словом brit⁴³, являющимся основополагающим понятием библейского содержания. При этом, следует акцентировать внимание, что У. Райкер отмечает, что латинское слово foedus обозначает особое соглашение, подразумевающее доверие, так как родственным foedus является слово fides, означающее «доверие, веру в честность кого-либо»⁴³.

По словам известного американского исследователя Д. Элазара, федерализм – это родовое понятие, характеризующее тип политической организации, а федерация рассматривается как одна из форм федерализма, которая отличается степенью централизации-децентрализации конкретного государства⁴⁴.

В своей работе «Теория и практика федерализма: сравнительно-правовое исследование» Е.А. Кремьянская указывает на то, что понятие «федерализм» происходит от латинского слова foedus – «союз, объединение». Тем не менее, она отмечает, что «существуют разные толкования понятия «федерализм». Таким образом, некоторые авторы считают, что этот термин происходит от слова «federare» – «объединять, укреплять союзом»⁴⁵.

Важно акцентировать внимание, что федерализм проявляется в демократии. Прежде всего, это обусловлено тем, что федерализм подразумевает опре-

⁴² Умнова И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: Итоги становления и перспективы развития. М., 2004. С. 256.

⁴³ Нехаенко А. С. Российский федерализм и его роль в решении проблем современного государства. М., 2016. С. 10.

⁴⁴ Пчелинцева И. В. «Федерация» и «федерализм»: понятия, их определение и понимание // Мир политики и социологии. 2013. № 10. С. 90.

⁴⁵ Кремьянская Е. А. Теория и практика федерализма: сравнительно-правовое исследование. М., 2015. С. 76.

деленное рассредоточение власти. Так или иначе, в сущности термина федерализма ставится вопрос взаимоотношений.

В рамках теории государства и права федерализм обозначается как способ распределения власти (определения объектов юрисдикции) по вертикали между федеральным центром и его субъектами на основе конституции, договоров или соглашений (общих или индивидуальных)⁴⁶.

По мнению В. Н. Лексина, «федерализм как самая сложная форма государственно-территориального устройства требует высочайшей политической культуры и постоянного стремления к согласованию федеральных, региональных и местных интересов.

При этом преимущества федерализма перед любой другой формой государственного устройства определяют только эффективное использование потенциала децентрализации власти (в идеале — до ее самоорганизации на местном уровне), т. е. переноса предметов ведения и ответственности с малоподвижного центра на более мобильные и местно-ориентированные региональные структуры»⁴⁷.

Бланкенагель А. подчеркивает, что с одной стороны федерализм представляет собой объединение нескольких национальных и культурных общностей в рамках одного государственного устройства, тогда как с другой стороны — это разновидность разделения власти и демократии...»⁴⁸.

Исходя из вышесказанного, целесообразно трактовать федерализм как явление, совмещающее в себе как государственно-правовую, так и политическую реальность, связанную с особенностями территориальной организации государства.

Иными словами, федерализм — это одновременно и государственно-правовая, управленческая конструкция, и в то же время социальная и идеологическая инфраструктура (рисунок 2).

⁴⁶ Гаврилова М. И. Российский федерализм на современном этапе // Молодой ученый. 2017. № 2. С. 302.

⁴⁷ Лексин В. Н. Пространство власти и мир человека. [Электронный ресурс] URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Leksin_2005.pdf. (дата обращения: 30.03.2020)

⁴⁸ Бланкенагель А. Россия — многоуровневая федерация // Федерализм в России: сборник научных статей, Казань, 2001. С. 51.

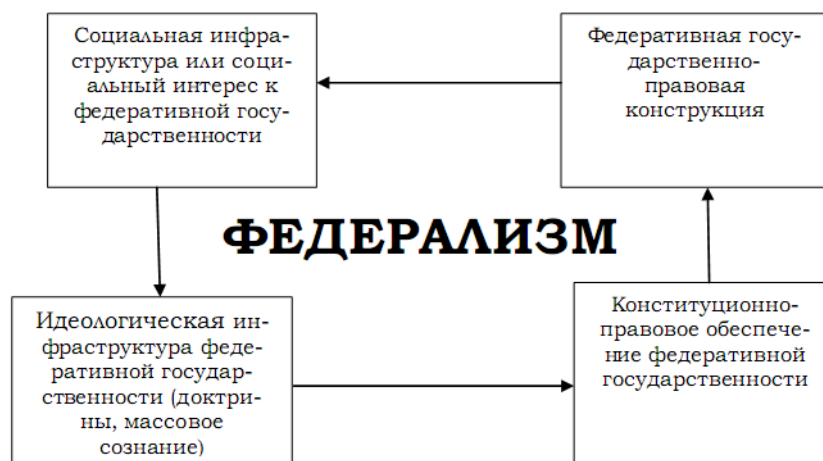


Рисунок 2 – структурные компоненты федерализма

Так или иначе, федерализм предоставляет существенные возможности для разрешения противоречий при помощи поэтапного урегулирования и компромиссных соглашений. При этом совершенно не требуется прибегать к неправовым формам воздействия, что не менее важно. В идеале федеративная система становится самоорганизующейся, ее автономные компоненты должны стремиться упорядочить свои отношения, не прибегая к какой-либо внешней силе. Федерализм позволяет общественным формациям самостоятельно управлять делами, свободно объединяться и действовать в сфере законодательной, исполнительной и судебной власти на благо государства⁴⁹.

Таким образом, «федерализм» представляет собой сложное и многогранное явление. Именно это обуславливает отсутствие единого подхода к определению его понятия. Целесообразно отметить, что федерализм является предметом изучения многих научных областей знания, например: социологии, истории, юриспруденции, политологии, экономики, права и т.д. При этом взгляды различных авторов на феномен федерализма могут существенно различаться, что, как правило, объясняется характером их рода деятельности, историческим периодом, спецификой изучаемых федераций, исследовательскими перспективами и т.д. Федерализм – это принцип государственного устройства, позволяю-

⁴⁹ Гуляков А. Д. Конституционные акты федеративных государств: особенности сравнительного диахронного и синхронного анализа // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». 2016. № 3 [Электронный ресурс]. URL : <http://esj.pnzgu.ru>. (дата обращения : 30.03.2020).

ций обеспечить единство и плюрализм государственно и общественной власти в условиях ее территориальной организации на нескольких уровнях. Тем не менее, данное определение не является исчерпывающим. На современном этапе развития общества федерализм перестает быть только средством решения проблемы устройства государства. Напротив, скорее он предстает как возможность создания гармоничного общества, как ключевая идея в области анализа тенденций и перспектив общественного и государственного развития.

2.2 Характерные черты и особенности российского федерализма

Тенденции развития федерализма в России определяются совокупностью присущих ему специфических особенностей, обусловленных историческими, экономическими, социокультурными и национально-этническими факторами⁵⁰.

Исследование истоков законодательной практики формирования российского федерализма в 1990-х гг. XX века представляет несомненный интерес, прежде всего, потому что само по себе административное реформирование, во многом обусловленное необходимостью повышения эффективности государственного управления, совпало с распадом СССР и построением нового государства. Это существенно усложнило ход реформ и наложило особый отпечаток на становление федерализма и все проводимые преобразования.

Согласно ст. 2 Конституции РСФСР (ред. 1992 г.) вся власть в РСФСР принадлежит многонациональному народу РСФСР, который реализует свою государственную власть непосредственно через Советы народных депутатов, составляющих политическую основу РСФСР⁵¹

По итогам всенародного голосования в декабре 1993 года была принята Конституция РФ, в Главе 1 «Основы конституционного строя» и Главе 3 «Федеративное устройство» регламентируют базовые политико-правовые аспекты федерации в России, а также соответствуют теории и практике федерализма⁵².

⁵⁰ Добрынин Н. М. Новый федерализм: концептуальная модель государственного устройства РФ. М., 2004. С. 19.

⁵¹ «Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России (принята ВС РСФСР 12.04.1978). [Электронный ресурс]. URL : <http://www.consultant.ru>. (дата обращения : 30.03.2020).

⁵² Конституция РФ: принята всенародным голосованием 12.12.1993 // СПС «КонсультантПлюс» [электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

Из этого следует, что ядром конституционного строя Российской Федерации выступает федеративное государственное устройство, основанное на требованиях его демократической и правовой организации.

Тем не менее, целесообразно акцентировать внимание, что, несмотря на то, что Конституция Российской Федерации провозглашает Россию федеративным государством, стоит отметить, на данный момент она находится на стадии трансформации, как в политическом, так и в экономическом плане, а также с точки зрения государственного устройства.

Для России характерны черты переходного периода, в котором существуют как элементы самодержавия, так и унитаризма, унаследованные от бывшей советской системы, а также тенденции демократизации и децентрализации, ставшие результатом институционального строительства 90-х годов⁵³. Это означает, что в российском политическом пространстве федерализм существует только как конституционная форма, которая требует его становления в виде эффективной, реально функционирующей модели правления.

Российская Федерация основана на нескольких основополагающих принципах, определенных Конституцией Российской Федерации. В статье 1 Конституции Россия провозглашена демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления.

Согласно части 1 статьи 5 Конституции РФ основой российского федерализма является:

- его государственная целостность,
- единство системы государственной власти,
- разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти субъектов РФ,
- равноправие и самоопределение народов в России⁵⁴.

Именно эти принципы в их неразрывном единстве определяют спе-

⁵³ Безруков А. В. Усиление централизации: совершенствование или разрушение российского федерализма? // Журнал российского права, 2001, № 1

⁵⁴ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993г.) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

цифику российского федерализма. При этом необходимо отметить, что многие деятели различных областей научного знания задавались вопросом, насколько конституционные принципы построения государства соответствуют действительности. И если ученые-юристы сосредотачивались преимущественно на развитии конституционного права в федеральном и региональном законодательстве, то политологи рассматривали различные формы реализации этих правовых норм. Что не менее важно, вопрос о российском федерализме и его особенностях не теряет своей актуальности и сегодня⁵⁵.

Как правило, это обусловлено диалектической спецификой двух одновременно существующих в федерациях тенденций. В первую очередь, это необходимость обеспечения государственной целостности определяет направление федерального центра к усилению унитарных тенденций в федеративном государстве. При этом, учитывая относительную экономическую независимость субъектов федерации, широкий спектр полномочий, которыми они пользуются, региональные элиты стремятся расширить, что может привести к возникновению сепаратизма. Единство и борьба указанных тенденций объясняет стремление к постоянному развитию и совершенствованию любой федерации⁵⁶.

Прежде всего, федерализм представляет собой принцип государственного устройства, который допускает единство и плюрализм государственной и общественной власти в условиях ее территориальной организации на нескольких уровнях. Как правило, федерализм воплощает метод разрешения разногласий и объединения людей и их образований на государственном уровне; как режим и форма правления он определяет вертикальное разделение государственной власти между территориальными образованиями разных уровней в одном государстве⁵⁷.

Конституция Российской Федерации предусматривает необходимость

⁵⁵ Царегородцев М. Ю. Становление и развитие модели федерализма в России // Право и законность : вопросы теории и практики: Сборник материалов VIII Всероссийской научно-практической конференции аспирантов и студентов / науч. ред. Д. Б. Сергеев, 2018. С. 240.

⁵⁶ Тимченко Д. В. О некоторых особенностях российского федерализма с позиции неинституционального подхода // Молодой ученый. 2016. №9. С. 983.

⁵⁷ Андриченко Л. В. Конституционные основы российского федерализма // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 17.

принятия общих законов, регулирующих условия формирования федерации и федеративных отношений. Динамичное и интенсивное строительство российского федерализма привело к стремительному становлению его правовой базы, которая до сих пор не сформирована в полном объеме.

Характеристика специфики российского федерализма предполагает определение основных особенностей федерации как таковой. В настоящее время признан конституционно-правовой способ образования Федерации в России⁵⁸.

Целесообразно охарактеризовать следующую не менее значимую особенность федеративного государства, а именно: определение соотношения предметов ведения и полномочий федерации и ее субъектов. Принято различать централизованные и децентрализованные федерации. Российская Федерация должна быть отнесена к централизованным федерациям, поскольку большая часть полномочий и основная роль в функционировании государства отводятся федеральному центру⁵⁹.

Одним из наиболее распространенных критериев классификации федераций является способ формирования субъектов федерации. В соответствии с этим параметром Российская Федерация является смешанной, поскольку в основу структурной организации федерации одновременно легли два критерия: национальный (этнический) и административный.

Степень однородности субъектов Российской Федерации характеризует ее как асимметричную. Равенство правового статуса субъектов федерации закреплено в Конституции РФ, однако, важно акцентировать внимание, что некоторые ее положения противоречат ей и говорят об обратном. Более того, Российская Федерация достаточно неоднородна, о чем свидетельствует одновременное присутствие национальных и территориальных субъектов федерации⁶⁰.

Итак, исходя из вышесказанного, существующая на сегодняшний день

⁵⁸ Карамнов А. Е. Теоретико-правовая характеристика современного федерализма и особенности его реализации в РФ. М., 2015. С. 37.

⁵⁹ Безруков А.В. Усиление централизации: совершенствование или разрушение российского федерализма? // Журнал российского права. 2001. № 1. С. 45.

⁶⁰ Лексин В.Н. Пространство власти и мир человека. [Электронный ресурс] URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Leksin_2005.pdf. (дата обращения : 30.03.2020).

модель современного российского федерализма характеризуется как конституционная, централизованная, ассиметричная, со смешанным способом организации субъектов федерации⁶¹.

Российский федерализм представляет собой уникальное, сложное, несопоставимое с существующими мировыми аналогами и не всегда однозначно оцениваемое специалистами и исследователями явление.

В качестве основополагающих особенностей российского федерализма выделяют следующие:

- смешанный этнотерриториальный характер построения федерации, чреватый этноконфликтами;
- юридическая и фактическая асимметрия субъектов федерации, экономическая (в том числе бюджетная), социальная и политическая дифференциация регионов, которые значительно отличаются друг от друга по условиям жизни и труда граждан, по степени эффективности социальной инфраструктуры, по удельному весу и роли демократических институтов и процедур, по уровню политической активности и характеру политических предпочтений электората;
- дотационность большинства субъектов федерации и зависимость их от субвенций федеральной власти;
- авторитаризм региональных элит, меньший, чем в центре, контроль над их деятельностью со стороны гражданского общества и правовых институтов;
- тенденции к централизации, сужение круга полномочий субъектов федерации;
- неоправданно высокая роль субъективного фактора, когда личные качества главы региона и его персональные связи в центре во многом определяют отношение федеральных властей к региону и тем самым – социальное и экономическое положение проживающих в нем граждан⁶².

⁶¹ Тимченко Д. В. О некоторых особенностях российского федерализма с позиции неинституционального подхода // Молодой ученый. 2016. №9. С. 985.

⁶² Кочетков Е. Е. Проблемы адаптации ассиметричного федерализма в современной России // Политика. 2014. № 4. С. 84.

Перечисленные выше особенности характеризуют современную стадию развития российского федерализма и по-разному оцениваются научным сообществом. С одной стороны, авторы констатируют трансформацию института федерализма, который для обеспечения интересов государства приспосабливается к новым условиям. Говорят о формировании особой «российской» модели федерализма: «Российский федерализм – еще молодой, незрелый и, по мировым меркам, весьма специфический»⁶³.

Итак, модель современного российского федерализма характеризуется как конституционная, централизованная, ассиметричная, со смешанным способом организации субъектов федерации. Российский федерализм представляет собой уникальное, сложное, несопоставимое с существующими мировыми аналогами и не всегда однозначно оцениваемое специалистами и исследователями явление с присущими только ему особенностями. Наша страна отличается от других стран экономическими, историческими, идеологическими, социально-политическими факторам, поэтому модель построения федерализма это универсальная особенность Российской Федерации.

2.3 Проблемы и перспективы российского федерализма

Изучение проблем и перспектив развития российского федерализма очень актуально, прежде всего, потому, что федерализм объединяет не только интересы государства, но и интересы отдельных граждан, проживающих на территориях различных субъектов Российской Федерации. Кроме того, развитие федерализма в России во многом определяет развитие экономической, политической и социальной сфер каждого региона, обеспечивает целостность государства и безопасность нашей страны⁶⁴.

Необходимо отметить, что со времен принятия Конституции 1993 года Россия постоянно находилась в состоянии государственной реформы. Прежде всего, это обусловлено тем, что на практике имела место ситуация, когда

⁶³ Тимченко Д. В. О некоторых особенностях российского федерализма с позиции неинституционального подхода // Молодой ученый. 2016. №9. С. 983.

⁶⁴ Шайхеев Т. И. Российский федерализм: особенности конституционной модели и проблемы ее практической реализации // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6. С. 4.

устройство федерального типа по отношению к нашему государству было зафиксировано «на бумаге» и стало применяться только в реальных условиях, вызывающих проблемы в реализации и правоприменении.

При этом в пользу фактического, а не фиктивного характера Российской Федерации приводится тот факт, что в России созданы реальные гарантии для представителя любой национальности на выбор языка, его сохранение и развитие. Более того, Конституция Российской Федерации провозглашает принцип равных прав граждан независимо от национальности, языка, образования и социального статуса⁶⁵. В то же время, создавая условия для национального самоопределения в рамках Федерации, центральное правительство в России категорически подавляет любые попытки субъектов Российской Федерации в одностороннем порядке выйти из Федерации. Своевременное и эффективное пресечение подобных попыток свидетельствует о силе федеративного государства, его жизнеспособности⁶⁶.

Спецификой российского федерализма является то, что полномочия государственной власти осуществляются главным образом исполнительной властью, поэтому российский федерализм часто называют исполнительным. Целесообразно отметить, что, так как в ст. 72 Конституции Российской Федерации предусмотрены субъекты совместного ведения Федерации и ее субъектов, а деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации в этой области не должна противоречить федеральному законодательству, то Россия в чистом виде не может рассматриваться как исполнительная федерация⁶⁷.

Более того, в рамках теории права принято классифицировать федерации на симметричные и асимметричные. В юридических литературных источниках широко распространено мнение, что Россия является асимметричной федераци-

⁶⁵ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993г.) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

⁶⁶ Шайхеев Т. И. Российский федерализм: особенности конституционной модели и проблемы ее практической реализации // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6. С. 3.

⁶⁷ Виноградов Т. П. Некоторые проблемы российского федерализма и возможные способы их решения // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 69.

ей, так как субъекты Российской Федерации имеют различные статусы, закрепленные в федеральной Конституции. Некоторые исследователи, в основном проживающие в субъектах Российской Федерации, которые не сформированы на национальной основе, предлагают сделать федерацию в России симметричной, иными словами, уравнивать права всех субъектов Российской Федерации⁶⁸.

Важная отличительная черта российского федерализма состоит в провозглашении в ст. 15 Конституции РФ принципа верховенства Основного Закона Российской Федерации над остальным законодательством, как федеральным, так и региональным. Таким образом, Конституционный Суд имеет право юридически признать недействительным любой нормативный акт субъекта Российской Федерации, противоречащий Конституции, иным федеральным законам и принятый в пределах исключительной юрисдикции Российской Федерации или в рамках совместной юрисдикции Федерации и ее субъектов⁶⁹.

Как правило, еще одна характерная черта федерации зачастую обозначается учеными-конституционалистами в качестве проблемы. В соответствии с ч. 2 ст. 76 Конституции РФ акты субъектов РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов не могут противоречить действующему федеральному законодательству⁷⁰.

Так или иначе, именно с точки зрения обеспечения целостности правового регулирования и государственного управления, данное конституционное положение выглядит вполне оправданным.

Тем не менее, на практике имеет место чрезмерное вмешательство Федерации в компетенцию субъектов Российской Федерации. Однако, федеральное законодательство стирает грань между принципом и детальным регулированием, поскольку федеральные законы, принятые в сфере совместной юрисдикции, содержат и то, и другое.

⁶⁸ Кочетков В. В. Конституционные проблемы российского федерализма // Российский журнал правовых исследований. 2016. № 2 (7). С. 114.

⁶⁹ Шайхеев Т. И. Российский федерализм: особенности конституционной модели и проблемы ее практической реализации // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6. С. 3.

⁷⁰ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993г.) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

Так, важно отметить, что субъекты Российской Федерации ограничены в своих и без того немногих полномочиях Федеральным законом N 184-ФЗ⁷¹, который выступает довольно объемным нормативным правовым актом, наряду с регламентацией общих принципов организации органов государственной власти субъектов РФ содержащим и детальное правовое регулирование, лишая тем самым субъекты РФ самостоятельности.

Неоспорим тот факт, что указанный правовой документ посредством своей детальной регламентации фактически сводит на нет участие субъектов РФ в организации своих органов власти, несмотря на то, что указанное право находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов в соответствии с п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ⁷².

Целесообразно также акцентировать внимание, что вопросы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами исторически считаются наиболее сложными вопросами федерализма, порождая тем самым множество проблем и особенностей⁷³.

Итак, приведенные выше особенности российского федерализма определяют целый ряд серьезных проблем функционирования федеративных отношений в России. Отметим лишь некоторые из них.

Это, прежде всего:

- существование субъектов с льготными, особыми режимами природопользования, хозяйствования, налогообложения и т. п.;
- территориальная дезинтеграция Российской Федерации (региональное обособление субъектов Федерации как элементов государственного организма);
- наличие сложносоставных субъектов Федерации;

⁷¹ Федеральный закон от 6 октября 1999 года №184 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения : 30.03.2020).

⁷² Виноградов Т. П. Некоторые проблемы российского федерализма и возможные способы их решения // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 70.

⁷³ Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный). [Электронный ресурс] URL : <http://docs.cntd.ru/document/420264335>. (дата обращения : 30.03.2020).

- нередкое противоречие регионального нормотворчества федеральной конституции и федеральным законам;
- появление спорных ситуаций при распределении предметов ведения;
- экономическая неравномерность развития, необходимость государственной поддержки большей части субъектов федерации и т. п.⁷⁴.

Российский федерализм развивается парадоксальным образом, переживая процесс суверенитета через вооруженные конфликты на Северном Кавказе, серьезную угрозу целостности государства и, как следствие, процесс централизации и укрепления власти⁷⁵.

Сегодня российская экономика развивается преимущественно с опорой на самодостаточные и самостоятельные субъекты, которые являются своего рода «донорами» для финансово зависимых субъектов РФ, что ставит под угрозу целостность государства и развитие федерализма в целом⁷⁶.

С целью наиболее эффективного развития федерализма в России в долгосрочной перспективе следует, прежде всего, стремиться к оптимальному составу ее субъектов, представляющему собой совокупность расширенных экономически самодостаточных территориальных образований, способных конструктивно взаимодействовать друг с другом и с органами государственной власти. При этом, что не менее важно, консолидация субъектов должна основываться на добровольной воле граждан в соответствии с этническим, национальным и территориальным принципом. А социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации должно осуществляться, прежде всего, с учетом национальных, культурных, исторических особенностей регионов⁷⁷.

В настоящее время принятая «Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» не может решить

⁷⁴ Кочетков Е. Е. Проблемы адаптации асимметричного федерализма в современной России // Политика. 2014. № 4. С. 84.

⁷⁵ Шувалов А. А. Становление российского федерализма в контексте противодействия сепаратистским тенденциям // Вестник экономической безопасности. 2016. № 1. С. 355.

⁷⁶ Царегородцев М. Ю. Становление и развитие модели федерализма в России // Право и законность : вопросы теории и практики: сборник материалов VIII Всероссийской научно-практической конференции аспирантов и студентов / под ред. Д. Б. Сергеев. 2018. С. 241.

⁷⁷ Ковалева М. Ш. Перспективы развития российского федерализма // Журнал «Управленческое консультирование». 2019. № 8. С. 138.

всех возникающих противоречий российского федерализма.

В числе основных недостатков развития российского федерализма необходимо, прежде всего, выделить недостатки конституционного регулирования, отсутствие системности в приоритетности принципов федерализма. Таким образом, провозглашая целостность государства в качестве ведущего принципа, государство не должно нарушать принципы равенства Федерации и ее субъектов путем централизации власти⁷⁸.

Неоспорим тот факт, что нынешняя система федеративных отношений в современной России более соответствует идеям отечественных юристов начала XX века об автономии, чем о федерализме. И соответственно это порождает те же антиномии в теории и негативные последствия на практике. Чтобы их преодолеть, необходимо обратиться к базовым принципам конституционализма как формы правового сознания: свободе и справедливости, основанным на признании равного человеческого достоинства.

С юридической точки зрения эти ценности, воплощенные в концепции частной и публичной автономии социального субъекта, определены в понятии правосубъектности как единства право-, дееспособности и деликтоспособности.

Как правило, федерализм в конституционном государстве строится на основе объединения территориально-общественных групп, обладающих правоспособностью. Следовательно, никаких совместных предметов ведения центра и субъектов Федерации в федеративном конституционном государстве, предусмотренных ст. 72 нашей Конституции, быть не может, поскольку тем самым серьезно ограничивается правосубъектность членов Федерации⁷⁹.

При этом единство правопорядка и целостности государства должно обеспечиваться не путем ограничения правосубъектности членов федерации, а путем реализации основных конституционных ценностей.

Таким образом, важно обеспечить реализацию конституционных принци-

⁷⁸ Нехаенко А. С. Российский федерализм и его роль в решении проблем современного государства. М., 2016. С. 15.

⁷⁹ Кочетков Е. Е. Проблемы адаптации асимметричного федерализма в современной России // Политика. 2014. № 4. С. 84.

пов законности, демократии, разделения властей на законодательном уровне. Выстраивать отношения с субъектами Российской Федерации на основе принципа согласования интересов, принципа восстановления нарушенных прав, которые еще не закреплены в Конституции Российской Федерации. Также необходимо обеспечить регулирование статуса субъекта, порядок его изменения, определить четкие границы субъектов Российской Федерации⁸⁰.

Большое значение для развития российского федерализма имеет усиление инициативы региональных органов власти по решению федеральных вопросов, необходимо регулировать их полномочия при принятии общегосударственных решений, определять центры ответственности субъектов, развивать институт федеральной ответственности в целом.

Более того, укрепление единства и целостности России актуализирует проблему формирования общего правового пространства. В сегодняшнем контексте политико-правового развития России именно федеральные власти «приводят их в соответствие», а не гармонизируют федеральное и региональное законодательство; Между тем, во многих областях законы субъектов Российской Федерации опережают федеральные⁸¹.

Бесспорно, рост авторитета федерального правительства и уровня реализации федерального законодательства в регионах будет в значительной степени определяться как сбалансированной оценкой федеральным правительством опыта, накопленного в регионах, так и его применением в масштабе Федерации в целом, а также проводимой Центром политикой, которая не позволяет ограничить инициативу и творческий потенциал регионального законодателя.

На современном этапе для России интеграция на международной арене и в мировой правовой системе важна, но пока повторить федерализм других стран не удалось.⁸²

Перспективы развития российского федерализма, прежде всего, состоят в

⁸⁰ Ковалева М. Ш. Перспективы развития российского федерализма // Управленческое консультирование. 2019. № 8. С. 140.

⁸¹ Карамнов А. Е. Теоретико-правовая характеристика современного федерализма и особенности его реализации в РФ. М., 2015. С. 51.

⁸² Гаврилова М. И. Российский федерализм на современном этапе // Молодой ученый. 2017. № 2. С. 304.

конституционном закреплении основ федеративных отношений, соблюдении прав человека, оптимизации финансовых отношений между субъектами, укреплении экономических основ российского федерализма⁸³.

Выработка политического курса РФ во второй половине 1990-х гг. представляла собой задачу сложную и неоднозначную. Характерной чертой во взаимоотношениях федерального Центра и субъектов РФ было то, что центральная власть стремилась найти демократические способы и формы организации системы федеративных отношений.

В конфликтный период становления постсоветского федерализма особенности российского менталитета, обусловленные многонациональностью проживающего на территории Российской Федерации граждан, привели к своего рода уникальному формированию федерализма в стране. Непосредственное выражение этнической культуры многих народностей создали необходимость их учета при определении в первую очередь территориального деления страны на регионы, а во вторую – баланса между традиционным законодательством некоторых субъектов (в первую очередь, таких республик, как Дагестан, Ингушетия, Чеченской республики и т.д.) и федеральным законодательством.

Очевидно, что соблюдение равноправия всех субъектов Российской Федерации способствует еще и предупреждению случаев проявления национализма, ксенофобии, национальной и религиозной нетерпимости – таких фактов, которые в Российской Федерации автоматически влекут за собой уголовное преследование в случае их выявления.

Однако, недостатком российского федерализма выступает следующая проблема. Несмотря на номинальное присутствие федерализма в политико-правовом поле РФ как принципа и конституционной нормы, обеспеченной соответствующими институциональными механизмами, существует определенный дефицит практик федерализма в отношениях центра и регионов. Недостаточность этих практик особенно болезненно ощущается в национально-

⁸³ Ковалева М. Ш. Перспективы развития российского федерализма // Журнал «Управленческое консультирование», 2019. № 8. С. 136.

территориальных субъектах РФ, как раз по причине культурно-исторических особенностей той или иной нации.

Процессы трансформации государственно-политического устройства РФ на различных стадиях ее политической истории дали новые импульсы феномену этнонационального развития и регионализации со всеми присущими ему проблемами и противоречиями (включая этнополитические аспекты) – от «парада суверенитетов» до построения вертикали власти. Это сопровождалось и сопровождается постоянным соотнесением идентифицирующих принципов в координатах «Центр – регионы», принципов, которые в зависимости от характера согласования интересов или обострения противоречий между ними приобретали тот или иной тип взаимной совместимости, сочетаемости или конфликтности. Построение эффективной модели федерализма представляет собой системную задачу, исполнение которой обеспечивается благодаря выстраиванию отношений «центр – регионы». Между тем многие исследователи считают, что в России в настоящее время сложилась централизованная, дуалистически ориентированная модель разделения государственной власти, основанная на административных правоотношениях между различными ее уровнями, влекущая возникновение и обострение противоречий между федерацией и субъектами. В таких условиях необходимы надежные гарантии и механизмы, способствующие нахождению баланса между жесткими авторитарными началами в деятельности федерального центра, с одной стороны, и противодействием сепаратизму и безудержному регионализму, с другой⁸⁴.

Конституция Российской Федерации практически не предоставляет возможностей субъектам РФ искать компромисс в случае конфликта региональных нормативно-правовых актов и федерального законодательства, по аналогии, например, с Соединенными Штатами Америки, где каждый штат самостоятельно определяет пределы законотворчества, ориентируясь лишь на общие векторы законодательной практики. В России формально возможно решение

⁸⁴ Гуляков А. Д. Федерализм как фактор устойчивого развития российского государства // Право: история и современность. 2017. № 1. С. 114.

подобных вопросов в судебном порядке, однако фактически данная практика отсутствует.

Тем не менее, любое государство, тем более федеративное, по определению не может развиваться бесконфликтно. По этой причине необходим эффективный механизм мониторинга и разрешения конфликтных ситуаций. В первую очередь – между федеральным центром и субъектами федерации, однако и между субъектами могут возникать подобные конфликты.

Для Российской Федерации данная задача усложняется тем, что обеспечение консенсуса между субъектами федеративных отношений сопряжено с высокой степенью ее асимметричности. При этом асимметричный характер проявляется, прежде всего, в политическом статусе субъектов. Так, республики все же имеют определенный приоритет, выражаемый в том числе, в виде большей независимости данных субъектов РФ от федерального центра (вопросы налогообложения, религии, законодательства и т.д.). Также достаточно серьезную роль играет географический фактор – удаленность от центра и климатические и демографические условия. Так, например, южные регионы имеют более комфортные для жизни условия (климат, развитость инфраструктуры, доступность коммунальных услуг и т.д.), однако северные регионы в среднем имеют более высокую заработную плату и более низкий уровень безработицы. Тем не менее, несмотря на оплату труда, перспективы трудоустройства и карьерного роста, северные регионы (включая Дальневосточные) испытывают дефицит рабочей силы.

Серьезной проблемой на протяжении ряда лет на начальной стадии становления Российской Федерации было стремление субъектов Федерации получить как можно больше полномочий и законодательно закрепить «суверенитет». В подавляющем числе случаев это объяснялось незрелостью федеративных отношений и правовой неподготовленностью управленческих кадров. Например, упорное нежелание удалить из республиканских конституций положение о суверенитете объясняется ничем иным, как непониманием природы суверенитета. Сегодня, когда эта проблема снята, требование суверенитета субъ-

ектами Федерации воспринимается как бессмысленное, хотя совсем недавно разрешение конфликта в данной сфере выходило на уровень Конституционного Суда Российской Федерации.

Не менее остро стоял вопрос приведения регионального законодательства в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством. Данный процесс был более или менее завершен только к середине 2000-х годов.

Кроме того, федерализм в России отличается тем, что параллельно с управлением субъектами Федерации осуществляется управление территориями, которые могут включать часть территории субъекта или территории нескольких субъектов Федерации. Тем самым в России наблюдается процесс укрупнения территориальных субъектов. Федеральная власть в России имеет влияние на территориальные субъекты посредством «прямого или косвенного изменения ресурсного потенциала территориального развития» в рамках программно-целевой поддержки регионов. Для дальнейшего эффективного развития федерализма в России в перспективе необходимо стремиться к оптимальному субъектному составу, представляющему совокупность укрупненных экономически самодостаточных территориальных образований, которые способны конструктивно взаимодействовать друг с другом и с органами государственной власти. Укрупнение субъектов должно проходить на основе добровольного волеизъявления граждан, согласно этническому, национально-территориальному принципу. Социально-экономическое развитие субъектов РФ должно проводиться, прежде всего, с учетом национальных, культурных, исторических особенностей регионов.

Кроме того, необходимо принятие мер по децентрализации власти в Российской Федерации, поскольку разнообразие субъектов России по их территориальному, национальному, этническому и другим признакам требует соответствующего изменения в подходах к управлению субъектами с сохранением их равноправия и общих принципов законодательства. Передача полномочий регионам с одной стороны поможет разрешить их локальные вопросы управления, с другой стороны – существенно облегчит бремя управления страной для

федеральной власти.

Итак, современный российский федерализм не является идеальным с точки зрения правовой науки. Процесс совершенствования законодательства не может проходить в короткие сроки. Какие-то проблемы становятся заметны со временем, когда закон начинает действовать и сталкивается с объективной реальностью, какие-то проблемы явно дают о себе знать с самого начала. Недостатками развития российского федерализма являются, прежде всего, недостатки конституционного регулирования, отсутствие системности в приоритетности принципов федерализма. Однако можно констатировать тот факт, что законодатель не стоит на месте, перманентно проводя мероприятия по реформированию современного государственного устройства. Основной проблемой дальнейшего развития федерализма на современном этапе с учетом предшествовавших его становлению событий является соблюдение баланса между национальными, культурными и традиционными особенностями субъектов РФ и центральным управлением, учет основанных на территориальном, национальном, социальном, демографическом принципах интересов всех без исключения регионов, при этом следование интересам государства в целом.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Итак, по результатам проведенного в рамках работы исследования можно судить о том, что именно федерализм помогает нам справиться с внешними и внутренними угрозами. Механизм федерализма необходим в современном обществе, так как без него решение проблемы не будет найдено, и мы можем прийти к выводу о том, что федерализм является важным элементом в устойчивом развитии государства. Необходимо понимать, что федеративный порядок для демократического государства – это не только вопрос выбора, но и важная необходимость.

«Федерализм» представляет собой сложное и многогранное явление. Именно это обуславливает отсутствие единого подхода к определению его понятия.

Целесообразно отметить, что федерализм является предметом изучения многих научных областей знания, например: социологии, истории, юриспруденции, политологии, экономики, права и т.д. При этом взгляды различных авторов на феномен федерализма могут существенно различаться, что, как правило, объясняется характером их рода деятельности, историческим периодом, спецификой изучаемых федераций, исследовательскими перспективами и т.д.

Федерализм – это принцип государственного устройства, позволяющий обеспечить единство и плюрализм государственно и общественной власти в условиях ее территориальной организации на нескольких уровнях. Тем не менее, данное определение не является исчерпывающим. На современном этапе развития общества федерализм перестает быть только средством решения проблемы устройства государства. Напротив, скорее он предстает как возможность создания гармоничного общества, как ключевая идея в области анализа тенденций и перспектив общественного и государственного развития.

Безусловно, современный российский федерализм сложно назвать идеальным. Однако можно констатировать тот факт, что законодатель не стоит на

месте, перманентно проводя мероприятия по реформированию современного государственного устройства. Сложившаяся модель российского федерализма показала себя, с одной стороны, как реально существующий фундаментальный институт, достаточно определенный нормативно для его реализации в действительности. С другой стороны, российский федерализм проявил себя как динамично развивающийся феномен, способный реагировать на изменения внутренних и внешних условий и гармонично к ним приспосабливаться, не изменяя своего сущностного содержания.

Россия имеет значительный исторический опыт федерализма, который является национальным достоянием, из которого проистекают исторические уроки, позволяющие обеспечить формирование федеративного устройства и федеративных отношений с учетом опыта зарубежных федеративных образований. Особенности федерализма в России и стратегия федеративного государственного развития предполагают не только решение проблем социально-экономического развития территорий, но и сохранение духовно-культурных ценностей, национальных традиций и этнических особенностей в условиях многонациональности и поликонфессиональности населения России.

Механизм федерализма необходим в современном обществе, так как без него решение проблемы не будет найдено, и мы можем прийти к выводу о том, что федерализм является важным элементом в устойчивом развитии государства. Необходимо понимать, что федеративный порядок для демократического государства – это не только вопрос выбора, но и важная необходимость. Безусловно, современный российский федерализм сложно назвать идеальным. Однако можно констатировать тот факт, что законодатель не стоит на месте, перманентно проводя мероприятия по реформированию современного государственного устройства. Сложившаяся модель российского федерализма показала себя, с одной стороны, как реально существующий фундаментальный институт, достаточно определенный нормативно для его реализации в действительности. С другой стороны, российский федерализм проявил себя как динамично развивающийся феномен, способный реагировать на изменения внутренних и внеш-

них условий и гармонично к ним приспособляться, не изменяя своего сущностного содержания.

Россия имеет значительный исторический опыт федерализма, который является национальным достоянием, из которого проистекают исторические уроки, позволяющие обеспечить формирование федеративного устройства и федеративных отношений с учетом опыта зарубежных федеративных образований. Особенности федерализма в России и стратегия федеративного государственного развития предполагают не только решение проблем социально-экономического развития территорий, но и сохранение духовно-культурных ценностей, национальных традиций и этнических особенностей в условиях многонациональности и поликонфессиональности населения России.

Необходимо отметить, что для сегодняшней России именно федерации как форма государственного устройства является наиболее предпочтительной. Множество стоящих перед государством задач как социального, так и экономического и политического плана, определяют необходимость перераспределения полномочий между федерацией и ее субъектами, для наиболее оптимального их разрешения. Предоставление субъектам возможности самостоятельно решать проблемы «на местах» тем более эффективно, что они могут более полно учитывать специфику и наиболее актуальные проблемы своих регионов. С другой стороны, субъекты, получая самостоятельность в экономических вопросах, могут распоряжаться своими средствами, привлекать финансовые источники и тем самым, способствовать развитию своего региона быстрее, чем это мог бы сделать федеральный центр, что благоприятно скажется не только на субъекте РФ, но и на всем государстве в целом.

Наибольшая работа в процессе становления постсоветского федерализма была проделана в период с 2000 по 2008 гг. За данный отрезок времени было восстановлено единство политико-правового пространства Российской Федерации, упорядочены центрально-региональные отношения, инструментарий бюджетного федерализма. В рамках текущего этапа внимание власти сосредоточено больше на обеспечении скоординированности различных направлений и

сфер, без инициирования кардинальных перемен в федеративном устройстве.

На сегодняшний день стратегии взаимодействия федерального центра и регионов можно определить как стратегии торга и договоров. Однако, вопросы полноценного партнерства государства с его составляющими все еще остаются в процессе разрешения, требуя выработки новых, более эффективных, методик развития и экономического стимулирования всех без исключения субъектов Российской Федерации. Тем не менее, можно сказать, что на современном этапе реформирование российской государственности направлено на построение модели реального федерализма, который отвечал бы историческим и правовым традициям, современному состоянию страны.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993г.) (с учетом поправок от 21.07.2014г.) // Собрание законодательства РФ. -2014. – № 31. – Ст. 4398.

2 Федеративный договор от 31.03.1992г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://constitution.garant.ru/act/federative/170280/#100/> - 26.11.2019.

3 Федеральный закон от 06.10.1999г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

4 Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 07.06.2000г. № 10-П «О проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. – 2000. – № 118.

5 Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21.12.2005г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://constitution.garant.ru/act/federative/12143978/> - 30.03.2020.

6 Конституционные проекты Конституции 1993 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rusconstitution.ru/term/68/> - 30.03.2020.

7 Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Федерации: Федеральный закон от 22 января 1999 г. // Собрание законодательства РФ. - 1999. – № 42. – Ст. 5005.

8 13. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 августа 1995 г. // Собрание законодательства РФ. - 1995. – № 35. – Ст. 3506.

9 Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России (принята ВС РСФСР 12.04.1978) (ред. от 10.12.1992) // СПС «Консультант-Плюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> – 30.03.2020.

II Специальная литература

10 Абдулатипов, Р. Г. Опыты федерализма / Р. Г. Абдулатипов, Л. Ф. Болтенкова. – М. : Республика, 1994. – 318 с.

11 Авакьян, С. А. Конституционное право России / С. А. Авакьян. – М. : Норма, 2014. – 863 с.

12 Андриченко, Л. В. Конституционные основы российского федерализма / Л. В. Андриченко, Е. А. Юртаева // Журнал российского права. – 2013. – № 6. – С. 17-24.

13 Барышников, Е. Н. Политические причины и условия становления и развития федерализма в странах мира / Е. Н. Барышников // Вестник Алтайской академии экономики и права. – 2001. – № 6. – С. 75-77.

14 Барышников, Е. Н. Проблемы обусловленности формы государственного устройства современной России / Е. Н. Барышников // Российская юриспруденция на рубеже XX-XXI веков: проблемы и решения в творчестве молодых ученых. – Барнаул : Издательство АлтГУ, 1997. – С. 25-28.

15 Безруков, А. В. Усиление централизации: совершенствование или разрушение российского федерализма? / А. В. Безруков // Журнал российского права. – 2001. – № 1. – С. 58-62.

16 Безруков, А. В. Конституционно-правовые аспекты осуществления законодательной власти по обеспечению правопорядка в России / А. В. Безруков. – М. : Юстицинформ, 2015. – 343 с.

17 Беленко, Н. М. Историко-правовой анализ развития федеративных отношений в современной России / Н. М. Беленко // Вестник Российского государственного торгово-экономического университета. – 2006. – № 9. – С. 41-48.

18 Беленко, Н. М. К вопросу об истории развития федеративных отношений в РФ (90-е годы – начало XXI века) / Н. М. Беленко // Научные труды Московского гуманитарного университета. – 2005. – № 55. – С. 17-21.

19 Беленко, Н. М. Развитие федеративных отношений как фактор государственного строительства в России / Н. М. Беленко // Государственная служба. – 2006. – № 6. – С. 16-18.

20 Беленко, Н. М. Совершенствование федеративных отношений: законодательная и договорная практика / Н. М. Беленко // Научные труды Московского гуманитарного университета. – 2005. – № 59. – С. 88-97.

21 Беленко, Н. М. Три этапа развития федерализма в постсоветской России / Н. М. Беленко, М. В. Столяров // Федерализм. – 2006. – №3. – С. 3-5.

22 Битюцкий, Е. В. Принципы организации и функционирования власти в федеративном государстве на примере Российской Федерации / Е. В. Битюцкий // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2016. – № 2 (38). – С. 44-52.

23 Бланкенагель, А. Россия – многоуровневая федерация / А. Бланкенагель // Федерализм в России: сборник научных статей. – Казань : Издательство КГУ, 2001.– С. 50-57

24 Бланкенагель, А. В поисках исчезнувших исключительных полномочий субъектов Российской Федерации / А. Бланкенагель // Сравнительное конституционное обозрение. – 2007. – № 1 (58). – С. 153-162.

25 Бурмистров, К. Ю. Теоретические основы федерализма / К. Ю. Бурмистров // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2016. – № 11. – С. 55-62.

26 Бухвальд Е. М. Новая стратегия реформ и перспективы российской государственности // Федерализм. - 1999. – №2.

27 Бухвальд, Е. М. Федерализм как ключевой принцип политики регио-

нального развития в России / Е. М. Бухвальд, О. Б. Иванов // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. – 2017. – № 2. – С. 7-23.

28 Валентей, С. Д. Российские реформы и российский федерализм / С. Д. Валентей // Федерализм. - 1996. - №1. - С. 23-36.

29 Виноградов, Т. П. Некоторые проблемы российского федерализма и возможные способы их решения / Т. П. Виноградов // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 10. – С. 69-72.

30 Гаврилова, М. И. Российский федерализм на современном этапе / М. И. Гаврилова // Молодой ученый. – 2017. – № 2. – С. 302-304.

31 Галямов, В. Ш. История возникновения и развития федераций, общая характеристика федерализма / В. Ш. Галямов // Скиф. Вопросы студенческой науки. – 2019. – № 5-1 (33). – С. 125-127.

32 Глигич-Золотарева, М. В. Правовые основы федерализма / М. В. Глигич-Золотарева. – М. : Академия, 2006. – 159 с.

33 Грудинин, Н. С. К вопросу о характерных чертах, принципах и свойствах современного российского федерализма / Н. С. Грудинин. – Тамбов : Легеон-Печать, 2015. – 200 с.

34 Гуляков, А. Д. Конституционные акты федеративных государств: особенности сравнительного диахронного и синхронного анализа / А. Д. Гуляков, А. Ю. Саломатин // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». – 2016. – № 3. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://esj.pnzgu.ru> – 30.03.2020.

35 Гуляков, А. Д. Федерализм как фактор устойчивого развития российского государства / А. Д. Гуляков, А. А. Леонкина // Право: история и современность. – 2017. – № 1. – С. 112-116.

36 Добрынин, Н. М. Межотраслевой характер оптимизации моделирования нового российского федерализма: сущность, целостность, необходимость / Н. М. Добрынин // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2004. – № 1. – С. 56-61.

37 Добрынин, Н. М. Новый федерализм: концептуальная модель госу-

дарственного устройства РФ / Н. М. Добрынин. – Новосибирск: Сибирская издательская фирма «Наука» РАН, 2004.– 48 с.

38 Добрынин, Н. М. Новый федерализм: модель будущего государственного устройства Российской Федерации / Н. М. Добрынин. – Новосибирск: Сибирская издательская фирма «Наука» РАН, 2003. – 105 с.

39 Добрынин, Н. М. Правовое регулирование отношений в «сложно-устроенных» субъектах Российской Федерации / Н. М. Добрынин // Особенности проведения конституционно-правовой реформы в Арктических регионах Российской Федерации : сб. науч. ст. - Салехард, 1998. – С. 22-25.

40 Добрынин, Н. М. Регион нового типа как модель нового российского федерализма / Н. М. Добрынин // Российский юридический журнал. –2002. – № 3 (35). – С. 45-52.

41 Добрынин, Н. М. Принципы и критерии построения системы нового российского федерализма / Н. М. Добрынин // Вестник Тюменского государственного университета. – 2003. – № 1. – С. 21-28.

42 Добрынин, Н. М. Региональное право в системе российского права / Н. М. Добрынин // Российский юридический журнал. – 2003. – № 3 (39). – С. 16-20.

43 Добрынин, Н. М. Российский федерализм: состояние, причины фантомности и неизбежность перехода к новому качеству / Н. М. Добрынин // Вестник Тюменского государственного университета. – 2003. – № 3. – С. 85-91.

44 Ерохина, Е. А. Постсоветская Россия между федерализмом и унитаризмом: нормативные модели и реалии трансформирующегося общества / Е. А. Ерохина // Идеи и идеалы. – 2019. – № 3. – С. 194-210.

45 Заметина, Т. В. Российский федерализм на современном этапе : развитие или имитация? / Т. В. Заметина // Вестник Саратовской государственной юридической академии. - 2018. – № 6 (125). – С. 22-33.

46 Захаров, А. «Спящий институт»: Федерализм в современной России и в мире / А. Захаров. – М. : Дашков и К, 2012. – 256 с.

47 Зорин, В. Национальные аспекты российского федерализма / В. Зорин

// Свободная мысль. – 1996. – №10. – С. 19-30.

48 Ившина, И. Н. Федерализация как способ изменения формы государства / И. Н. Ившина // История государства и права. – 2014. – № 12. – С. 15.

49 Калина, В. Ф. Российский федерализм как исторический феномен (историко-правовой аспект) / В. Ф. Калина // Вестник РГГУ. – 2014. – № 15 (137). – С. 28-37.

50 Калина, В. Ф. Федерализм как основа национального единства России / В. Ф. Калина // Вестник РГГУ. – 2016. – № 1 (3). – С. 27-35.

51 Карамнов, А. Е. Теоретико-правовая характеристика современного федерализма и особенности его реализации в РФ / А. Е. Карамнов. – СПб. : Издательство СПбГУ, 2015. – 65 с.

52 Карапетян, Л. М. Федеративное устройство российского государства / Л. М. Карапетян. – М. : Норма, 2001. – 205 с.

53 Ковалева, М. Ш. Перспективы развития российского федерализма // Управленческое консультирование. – 2019. – № 8. – С. 136-143.

54 Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/420264335> – 18.04.2020.

55 Конев, Ф. Ф. Развитие федерализма и федеративных отношений: теория и опыт современной России / Ф. Ф. Конев // История государства и права. 2003. – № 1. – С.24-27.

56 Конев, Ф. Ф. Федеративные отношения и развитие самостоятельности субъектов федерации. Часть 1 / Ф. Ф. Конев // Конституционное и муниципальное право. – 2003. – № 3. – С.38-40.

57 Конев, Ф. Ф. Федеративные отношения и развитие самостоятельности субъектов федерации / Ф. Ф. Конев // Конституционное и муниципальное право. – 2003. – № 4. – С. 10-14.

58 Конев, Ф. Ф. Формы государственного устройства: федеративные государства / Ф. Ф. Конев. – М. : Изд-во МГОУ, 2003. – 167 с.

59 Конституционное право России / под ред. А. Н. Кокотов, М. И. Кушкин. – М. : Легенда, 2008. – 386 с.

60 Конюхова, И. А. Современный российский федерализм и мировой опыт: Итоги становления и перспективы развития / И. А. Конюхова. – М. : Академия, 2004. – 215 с.

61 Костуганова, М. Б. Становление федеративной формы территориально-государственного устройства в российском государстве / М. Б. Костуганова // Скиф. Вопросы студенческой науки. – 2019. – № 5. – С. 126-129.

62 Кочетков, В. В. Конституционные проблемы российского федерализма / В. В. Кочетков // Российский журнал правовых исследований. - 2016. – № 2 (7). – С. 112-121.

63 Кочетков, Е. Е. Проблемы адаптации асимметричного федерализма в современной России / Е. Е. Кочетков // Политика. – 2014. – № 4. – С. 84.

64 Кремянская, Е. А. Теория и практика федерализма: сравнительно-правовое исследование / Е. А. Кремянская. – М.: МГИМО-Университет, 2015. – 146 с.

65 Лебедев, А. О. Разграничение предметов ведения между Федерацией и её субъектами: проблемные вопросы прочтения Конституции России / В. А. Лебедев // Право. Гражданин. Общество. Экономика. – 2010. – № 4. – С. 25-30.

66 Лебедев, В. А. Система органов законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации: становление и развитие / В. А. Лебедев // Lex Russica. – 2016. – № 3 (112). – С. 82-90.

67 Левитанус, Б. А. Идея федерализма в русской политической и правовой мысли второй половины XIX – начала XX веков / Б. А. Левитанус. – СПб. : Питер, 2004. – 201 с.

68 Лексин, В. Н. Пространство власти и мир человека [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.civisbook.ru/files/File/Leksin_2005.pdf –

28.04.2020.

69 Лексин В.Н., Швецов А.Н. Проблемы согласования интересов и организации взаимодействий в системе федеративных отношений // Федерализм. - 2003. - № 2. - С. 97-122.

70 Морозов, О. В. Феномен федерализма и политико-правовая классификация современных федеративных государств / О. В. Морозов // Вестник Московского университета. – 2017. – № 3. – С. 17-37.

71 Нефедова, Т. Г. Постсоветское пространство России / Т. Г. Нефедова А. М. Трейвиш // Мир России. – 1996. – № 2. – С. 3-42.

72 Нехаенко, А. С. Российский федерализм и его роль в решении проблем современного государства / А. С. Нехаенко. – М. : Издательство МГАЭП, 2016. – 125 с.

73 Платонов, В. М. Культурно-исторические особенности становления модели современного российского федерализма, сложившиеся в досоветский и советский периоды / В. М. Платонов // Социально-политические науки. – 2018. – № 4. – С. 100-106.

74 Пчелинцева, И. В. «Федерация» и «федерализм»: понятия, их определение и понимание / И. В. Пчелинцева // Мир политики и социологии. – 2013. – № 10. – С. 90.

75 Раньжина, И. В. Основы и проблемы федеративного устройства России / И. В. Раньжина, О. Н. Бондаренко // Инновационная наука. – 2017. – № 01-2. – С. 212-214.

76 Рудман, М. Н. Институт федерализма как общечеловеческая ценность и его развитие в России / М. Н. Рудман // Государственно-правовые институты современного общества: сборник статей Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 100-летию Республики Башкортостан / отв. ред. Ф. М. Раянов. – Уфа, 2018. – С. 288-297.

77 Саломатин, А. Ю. Многовариантность развития федерализма (опыт сравнительного диахромного и синхронного исследования) / А. Ю. Саломатин, А.Д. Гуляков // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина. – 2018. – № 5. –

С. 63-70.

78 Синцов, Г. В. Роль и последствия «парада суверенитетов» 1990-1991 гг. в становлении и развитии российской государственности / Г. В. Синцов, Е. В. Битюцкий // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2019. – № 1 (49). – С. 59-66.

79 Смирнов, Я. Ю. Российский федерализм: проблема периодизации и современные тенденции развития / Я. Ю. Смирнов // Юридический вестник Самарского университета. – 2018. – № 4. – С. 36-41.

80 Тимченко, Д. В. О некоторых особенностях российского федерализма с позиции неоинституционального подхода / Д. В. Тимченко // Молодой ученый. – 2016. – № 9. – С. 983-986.

81 Трусов, Н. А. О развитии федеративных отношений в России / Н. А. Трусов // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2017. – № 5. – С. 154-164.

82 Умнова, И. А. Конституционное право Российской Федерации / И. А. Умнова, И. А. Алешкова. – М. : Юрайт, 2016. – 536 с.

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

84 Умнова, И. А. Конституционные основы современного российского федерализма / И. А. Умнова. – М. : Издательство МГУ, 1997. – 145 с.

85 Умнова-Конюхова, И.А. Конституция Российской Федерации 1993 года: оценка конституционного идеала и его реализация сквозь призму мирового опыта / И.А. Умнова-Конюхова // Lex Russica. – 2018. – № 11 (144). – С. 23-39.

86 Федерализм: Теория, институты, отношения: Сравнительно-правовое исследование / под ред. Б.Н. Топорнин. – М. : Академия, 2001. – 258 с.

87 Хакимов, Р. С. Российский федерализм: теория и практика / Р. С. Хакимов. – Казань : КЦФПП, 2013. – 204 с.

88 Хамнуев, Ю. Г. Теория федерализма / Ю. Г. Хамнуев, Е. Б.-М. Цы-

ремпилова. – Улан-Удэ : Изд-во Бурятского государственного университета, 2016. – 48 с.

89 Царегородцев, М. Ю. Становление и развитие модели федерализма в России / М. Ю. Царегородцев // Право и законность : вопросы теории и практики : сборник материалов VIII Всероссийской научно-практической конференции аспирантов и студентов / науч. ред. Д. Б. Сергеев. М., 2018. – С. 240-243.

90 Чередниченко, В. А. Федерализм в общественном мнении России / В. А. Чередниченко. – М. : Легенда, 2002. – 259 с.

91 Шайхеев, Т. И. Российский федерализм: особенности конституционной модели и проблемы ее практической реализации / Т. И. Шайхеев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 6. – С. 3-8.

92 Шахрай, С. М. Конституция России: стабильность и развитие / С. М. Шахрай // Актуальные проблемы российского права. – 2018. – № 10 (95). – С. 44-54.

93 Шувалов, А. А. Становление российского федерализма в контексте противодействия сепаратистским тенденциям / А. А. Шувалов // Вестник экономической безопасности. – 2016. – № 1. – С. 351-358.

94 Эбзеев, Б. С. Актуальные проблемы реализации Конституции России 1993 года / Б. С. Эбзеев // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2018. – № 1 (120). – С. 20-27.