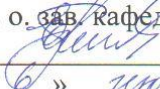


Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)


Факультет юридический  
Кафедра теории и истории государства и права  
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция  
Магистерская программа «Теория и история государства и права, история  
правовых учений»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ  
И. о. зав. кафедрой  
 Е. Ю. Титлина  
« 6 » июня 2024 г.

**МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ**

на тему: Развитие российского федерализма с 1917 года по настоящее время

Исполнитель  
студент группы 221-ом1

 06.06.2024  
(подпись, дата)

В. Р. Мамедов

Руководитель  
доцент, канд. юрид. наук

 06.06.2024  
(подпись, дата)

Т. Ю. Ныркова

Руководитель научного  
содержания программы  
магистратуры  
д-р филос. наук, проф.

 06.06.2024  
(подпись, дата)


И. Ю. Куляскина

Нормоконтроль

 06.06.2024  
(подпись, дата)

Н. С. Архипова

Рецензент

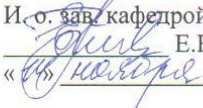
 07.06.24  
(подпись, дата)

Т.В. Губанова

Благовещенск 2024

**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  
 Е.Ю. Титлина  
«03» ноября 2022 г.

**ЗАДАНИЕ**

К выпускной квалификационной работе студента Мамедов Вусал Ровшан оглы

1. Тема выпускной квалификационной работы: Развитие российского федерализма с 1917 года по настоящее время (утверждена приказом от 03.05.2024 №1140-уч ).
2. Срок сдачи студентом законченной работы (проекта): 03.06.2024 г.
3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституция РФ и др.
4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): федерализм в советский период: историко-правовой аспект; историческое развитие российского федерализма в постсоветский период; российский федерализм в современных конституционно-правовых условиях.
5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала и т.п.): нет
6. Консультанты по выпускной квалификационной работе (с указанием относящихся к ним разделов): нет
7. Дата выдачи задания: 14.11.2022 г.

Руководитель выпускной квалификационной работы: Ныркова Татьяна Юрьевна, канд. юрид.наук, доцент

Задание принял к исполнению: 14.11.2022 г.



## СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Федерализм в советский период: историко-правовой аспект	9
1.1 Генезис федерализма в России	9
1.2 Состояние советского федерализма в период с 1922 по 1936 гг.	17
1.3 Советский федерализм в период с 1936 по 1977 гг.	23
1.4 Федеральное устройство СССР на завершающем этапе существования советского государства	31
2 Историческое развитие российского федерализма в постсоветский период	36
2.1 Российский федерализм и федеративные отношения в 1990-х годах: предпосылки, преобразование и дальнейшее развитие	36
2.2 Стабилизация российского федерализма и его дальнейшее развитие	48
2.3 Российский федерализм в современности: состояние и перспективы	58
Заключение	76
Библиографический список	83

## ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ, СОКРАЩЕНИЯ

ВЦИК — Всероссийский центральный исполнительный комитет;

РСФСР – Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика;

РФ – Российская Федерация;

СССР – Союз Советских Социалистических Республик;

СНК, Совнарком – Совет народных комиссаров (СССР и РСФСР);

ЦК РКП(б) – Центральный комитет Российской коммунистической партии большевиков;

ЦК ВКП(б) – Центральный комитет Всесоюзной коммунистической партии большевиков.

## ВВЕДЕНИЕ

Федерализм явление сравнительно молодое не только для России, но и для всего мира. Основоположником его идеи вполне справедливо считается немецкий философ Иоганн Альтузий (1557-1638), а модель, изложенная в сочинении «Политика» (1603), справедливо считается первой в истории политических учений оригинальной теорией федеративного государства.

Но возникновение на практике первого федеративного государства произойдет лишь спустя почти 200 лет с образованием Соединенных Штатов Америки.

По сравнению с мировой практикой построения федеративных государств, федерализм в России в историческом срезе занимает ещё меньший временной промежуток – от момента возникновения первого федеративного государства до восприятия данной формы государственного устройства российским государством пройдет еще 130 лет. Но несмотря на далеко не самую продолжительную историю, содержательные преобразования отечественных моделей федерализма, по нашему мнению, делают отечественный опыт в сфере построения федеративных отношений одним из самых примечательных в мировой практике.

С первого проецирования федеративных моделей на российское государственное устройство, дискус об оптимальном устройстве России не прекращался, совмещая в себе абсолютно полярные друг другу позиции: унитаризм или федерация (в одно время речь даже шла о конфедерации); если федерация, то «мягкая» или «жесткая»; национальное или административно-территориальное построение.

Продолжающиеся поиски оптимального в государственном устройстве как в доктринальных кругах, так и в некоторой части на государственном уровне, свидетельствуют о том, что Россия так и не пришла к оптимальной модели государственного устройства, совершив при этом незаурядный виток

государственного развития.

Этот поиск, равно как и глобальные преобразования государства в течение последних тридцати лет, как и раньше, делают актуальным исследование вопроса федеративных отношений, находящихся в России в постоянной динамике.

С одной стороны, такой «отклик» есть явление положительное, однако, при неизменном векторе процессов централизации, имеющих место на протяжении более двадцати лет, неизбежно возникает новый «перекос» в федеративных отношениях, что может привести к кризису российского федерализма в будущем.

Принятие адекватных мер противодействия такому кризису, равно как и определение оптимальной модели федеративного устройства на конкретном историческом этапе в рамках конкретного государства, не может быть полноценным без анализа предшествующих сложившемуся положению процессов и исследованию их особенностей.

В связи с изложенным, автор обращается к российскому опыту построения федеративного государства с момента его возникновения после Октябрьской революции и прослеживает его эволюцию в условиях советского государства, трансформацию в условиях распада СССР и дальнейшее развитие в рамках современного российского государства.

Целью диссертации является выявление тенденций развития российского федерализма и его правовая оценка на различных этапах исторического развития России.

Во исполнение указанной цели, автором диссертации определен следующий перечень задач:

- рассмотреть предпосылки и процесс возникновения российского федерализма;
- исследовать динамику федеративных отношений в СССР;
- выявить существенные характеристики советского федерализма и его особенности;

- исследовать трансформацию федеративных отношений в условиях распада СССР и его первичную адаптацию к новым политико-правовым реалиям;
- проследить развитие российского федерализма в новых конституционных условиях с учётом политико-правовой обстановки с момента образования современного независимого российского государства до настоящего времени, определить периодизацию развития федерализма в России;
- оценить современное состояние российского федерализма;
- с учётом исторического опыта и современной политико-правовой действительности определить тенденции развития российского федерализма.

Теоретическую основу настоящего исследования такие научные труды как

«Федеративное устройство Российского государства: модели прошлого и настоящего» Ю. А. Булатова, диссертационное исследование «Становление и развитие федерализма: сравнительное историко-правовое исследование основных федеративных моделей (конец XVIII – начало XXI века)» А. Д. Гулякова, «Конституционно-правовые институты автономных республик в советский период» Б. Л. Железнова, «Опыт международной деятельности республик Советского Союза» Г. А. Манукяна, «К вопросу о проблемах правовой природы федерализма в России» М. А. Мусалова, «Международная правосубъектность советских союзных республик» П. Е. Недбайло, В. А. Василенко, «Российский федерализм: проблема периодизации и современные тенденции развития» Я. Ю. Смирнова, «Специфика разграничения полномочий между органами государственной власти в «матрёшечных» субъектах РФ» В. В. Сычев, «Проблемы российской государственности. Опыт системного исследования» и «О становлении и развитии федерализма в России» В. А. Черепанова, а также другие труды.

Нормативную основу исследования составили Конституция РФ, Федеративные договоры, Федеральный закон «Об общих принципах организации

публичной власти в субъектах Российской Федерации», Конституции (Уставы) отдельных российских субъектов, а также ряд актов, утративших силу (например, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»), в том числе исторические акты (к примеру, Конституции СССР).

Практическое значение настоящей работы состоит в том, что сформулированные в ходе исследования выводы и предложения могут быть использованы при развитии новых подходов к пониманию федерализма, а также совершенствовании его состояния в России.

Также практическая значимость темы раскрывается через апробацию автором результатов исследования:

1) Мамедов, В. Р. Становление и краткая характеристика российского федерализма в первое десятилетие современного российского государства / В. Р. Мамедов // Политика и право. Ученые записки. – Благовещенск : АмГУ. – 2023. – Выпуск 23. – С. 175 – 185. – DOI: 10.22250/9785934934232\_175;

2) Выступление на научно-практической конференции «Молодежь XXI века: шаг в будущее» 22 мая 2024 года, а так же публикация статьи в одноименном сборнике статья «К вопросу о генезисе советского федерализма».



# 1 ФЕДЕРАЛИЗМ В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

## 1.1 Генезис федерализма в России

Федерализм, к моменту возникновения советского государства, в мировой практике становится, пусть и не обыкновенным, но всё же не исключительным явлением. К тому моменту, даже не принимая во внимание Соединенные Штаты Америки, сложились такие федеративные государства как Швейцарская Конфедерация, Королевство Бельгия, Мексиканские Соединённые Штаты, Боливарианская Республика Венесуэла, Аргентинская Республика и некоторые другие, происходит постепенное оформление в качестве суверенного федеративного государства Канады. Большинство из указанных государств возникли в Новом Свете путём сепарации от собственных метрополий, а федерализм стал для них эффективным механизмом управления значительных суверенных территорий.

В самодержавной России идея федерализма также неоднократно становилась предметом тщательного анализа и попытками теоретического проецирования на российскую действительность. Русский писатель, философ А. Н. Радищев видел Россию как союз небольших республик, в своей политической практике опирающихся на принципы непосредственной демократии. Пристальное внимание федерализму было уделено в конституционных проектах декабристов.

Несмотря на распространение новой формы государственного устройства, российское государство царского (досоветского) периода так и не восприняло идею федерализма. До самого своего падения Российская Империя сохранялась в качестве государства унитарного.

Хотя некоторую оговорку относительно унитарного устройства в Российской Империи всё же стоит сделать. В конце XVIII – начале XIX века в состав российского государства с разной степенью автономности, ввиду их культурных, правовых и иных социальных различий, интегрируются новые

территории. Особого внимания здесь заслуживают такие автономные административно-территориальные единицы как Великое княжество Финляндское и особенно Царство Польское. В отношении указанных территорий российских император даже обладал специальными титулами – Великий князь Финляндский и Царь Польский соответственно.

Наиболее сложным регионом с точки зрения государственного управления безусловно являлось Царство Польское. Для разрешения противоречий между польским обществом и императорской властью, российским государством в первое время после интеграции территорий бывшей Речи Посполитой проводилась большая работа по проведению в жизнь либеральных реформ, а в дальнейшем была принята Польская конституция, действие которой планировалось распространить и на прибалтийские территории России, а в дальнейшей перспективе и на всю Россию. Об этом объявил сам император Александр I на открытии сейма в марте 1818 г. Проект конституции Российской империи был разработан под руководством Н. Н. Новосильцева, которым впервые на уровне государственной власти был рассмотрен вопрос о федеративном устройстве российского государства. Как известно, данный проект так и не был проведен в жизнь.

Либеральные настроения российской самодержавной власти в скором времени сменились противоположными, повернув государственную политику в консервативное русло. В скором времени оказалась отменена Николаем II и польская конституция.

Таким образом, хотя отдельные черты перераспределения государственных полномочий между государством и образующих его территориями в Российской Империи имели место, России того периода идея федерализма всё же оказалась чужда, а установившаяся форма государственного устройства представляет собой сложное унитарное государство, т. е. имеющее в своём составе автономии, обладающие отдельными государственными признаками.

«Россия слишком велика территориально и разнообразна культурно, от-

чего предрасположена быть построенной по федеративным принципам»<sup>1</sup>, – данное утверждение в различных итерациях сегодня регулярно встречается применительно как к современному российскому государству, так и к государству-правопредшественнику.

Тем не менее, что сегодня для многих кажется очевидным, чуть более века назад было насущнейшей проблемой, не имевшей однозначного решения.

Несмотря на то, что революции оказалось противно практически всё наследие самодержавия, отказ от унитарного устройства со стороны пришедших к власти большевиков произошел не по этим мотивам, но в силу внешних обстоятельств.

Большевики, будучи последователями учения Карла Маркса, в качестве оптимальной формы государственного устройства рассматривали именно в полном смысле единое государство. В. И. Ленин писал: «Мы в принципе против федерации – она ослабляет экономическую связь, она негодный тип для одного государства».<sup>2</sup> Схожую точку зрения излагал и И. В. Сталин<sup>3</sup>.

Однако, чем больше в России «раскачивалась» внутривнутриполитическая ситуация после февральской революции, тем более очевидным становилось, что именно федерация, вопреки исходному мнению, способна стать необходимым инструментом построения нового советского государства.

Уже после октябрьской революции, когда вопрос об оптимальном устройстве государства для большевиков перешел из сугубо философской плоскости в плоскость практическую, новой власти пришлось пересмотреть свои ориентиры.

Так в Декларации прав народов России<sup>4</sup> – одном из первых актов советской власти, принятого в первые дни после революции, закреплены равенство и суверенность народов России. Данным положением был заложен вектор развития российского федерализма, определившего национально-

---

<sup>1</sup> Тишков В. А. Этнонационализм и новая Россия // Свободная мысль. 1992. № 4. С. 23.

<sup>2</sup> Ленин В. И. Полное собрание сочинений. М., 1970. Т. 48: Письма, ноябрь 1910 – июль 1914 г. С. 135.

<sup>3</sup> Сталин И.В. Сочинения. М.: Государственное издательство политической литературы, 1946. Т. 3. С. 31.

<sup>4</sup> Декларация прав народов России (принята Советом народных комиссаров РСФСР 15 (02) ноября 1917 г.) (утратила силу) // Собрание узаконений РСФСР. 1917. № 2. Ст. 18.

территориальную модель будущей федерации.

Уже в начале 1918 г., в советской России принимается Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа<sup>5</sup> – акт конституционного значения, в частности, определивший переход советской России к федеративному государственному устройству.

Безусловно, данные акты были лишь первым звеном на пути оформления конституционных устоев нового государства.

В том же году принимается первая российская конституция<sup>6</sup>, обобщившая первый опыт государственного строительства.

Конституцией 1918 г. было закреплено новое наименование российского государства – Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика и, как видно из наименования, закреплено федеративное государственное устройство России.

Статьей 2 Конституции РСФСР 1918 г. вслед за Декларацией прав трудящегося и эксплуатируемого народа (являющейся составной частью Конституции) Россия определена как федерация советских национальных республик. Статьей 11 Конституции определено, что на началах федерации в РСФСР также могут входить автономные областные союзы, в которые могут объединиться Советы областей, отличающихся особым бытом и национальным составом. При этом Конституцией не определены особенности таких субъектов. Также не определен и субъектный состав республик, входящих в РСФСР.

Очевидно, что такое положение обусловлено не упущением составителей, но объективной действительностью. Россия, трансформируясь из унитарного государства не могла пройти этот путь одновременно, по крайней мере в условиях декларирования права на самоопределение.

Решая вопрос о государственном устройстве, советская власть сформировала правовую основу к дальнейшему образованию республик внутри

---

<sup>5</sup> Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа (принята III Всероссийским съездом Советов 25 (12) января 1918) (утратила силу) // Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 15. Ст. 215.

<sup>6</sup> Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов 10.07.1918) (утратила силу) // Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

РСФСР. В целом, процесс формирования начался ещё до принятия Конституции, но необходимое правовое оформление и дальнейшее развитие он получил после принятия Основного закона и во исполнение его. К моменту принятия Конституции РСФСР, возникло лишь несколько автономий, выделенных из существовавших губерний. Выделение таких территорий происходило по национальному признаку с учётом имеющихся экономических связей и, формально, инициировалось снизу, хотя федеральная власть, зачастую в лице партии, контролировала данный процесс на всех его стадиях, а иногда и сама подталкивала советы определенных местностей к инициации данных процессов.

Например, 23 апреля 1919 г. Политбюро ЦК РКП (б) с участием В. И. Ленина признало желательным создание Крымской Советской Республики, а 28 апреля рассмотрело вопрос о составе ее правительства. В соответствии с решением Политбюро партийная конференция Крыма приняла решение об образовании Крымской Социалистической Советской Республики и 6 мая была опубликована декларация, в которой провозглашалось образование Крымской ССР<sup>7</sup>.

В остальном прежнее административно-территориальное деление сохранялось и преобразовывалось постепенно в дальнейшем.

Основной закон в качестве составных элементов РСФСР определил советские национальные республики, а также возможные автономные областные союзы. Однако на практике, Россия, объявленная федерацией республик, основанной на свободном союзе свободных наций, пошла по пути формирования в своём составе различных автономий.

Хотя не все отечественные правоведы усматривают в этом хоть сколько либо существенное противоречие. Например, советский учёный-правовед А. Ф. Югай говорит о том, что В. И. Ленин изначально планировал создание российского государства на базе автономных составляющих. Более того, по его мнению, уже Резолюция «О федеральных учреждениях Российской Республи-

---

<sup>7</sup> Чистяков О. И. Конституция РСФСР 1918 года. М.: Зерцало-М, 2003. С. 80.

ки»<sup>8</sup>, принятая в развитие Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, содержала в себе некоторые институты национальной советской автономии. Несмотря на то, что упоминания соответствующих автономий указанный акт не содержит, исследователь полагает, что они подразумеваются под используемой категорией «областная советская республика»<sup>9</sup>.

По нашему мнению, указанная точка зрения не имеет под собой достаточного обоснования, а сложившиеся противоречия между декларируемым и фактическим государственным устройством того времени обусловлены недостаточным правовым регулированием и сумбуром общественной жизни в условиях революции и гражданской войны.

Раздел третий Конституции РСФСР был посвящён вопросам конструкции советской власти и определял систему органов власти, их компетенции, порядок образования, разграничивал предметы ведения федеральных органов власти и власти на местах.

Вместе с тем, не смогли укорениться в практике государственного строительства и областные союзы, оставшиеся правовым памятником в рамках Конституции 1918 г. Вместе с тем, наряду с автономными республиками и областями создавался также и другой вид автономий трудовая коммуна. Данная форма организации территории также долго не просуществует и будет преобразована в рамках дальнейшей унификации административно-территориального устройства в будущих союзных республиках.

Установив федерацию, советская власть всё же не собиралась закреплять за республиками широкие государственные полномочия. Так несколько позже, в 1919 году, на VIII съезде Российской коммунистической партии (большевиков) будет принята программа партии, в которой отмечалось, что федеративное объединение является лишь переходной формой на пути к полному един-

---

<sup>8</sup> Резолюция III Всероссийского съезда Советов «О федеральных учреждениях Российской Республики» от 28 (15) января 1918 г. (утратила силу) // Газета временного Рабочего и Крестьянского Правительства. 1918. 31 (18) января. № 11.

<sup>9</sup> Югай А. Ф. Провозглашение Российской Советской Социалистической Федерации и образование ее субъектов в первой половине 1918 года // Учебные записки Саратовского юридического ин-та. 1960. № 9. С. 10.

ству<sup>10</sup>. В действительности такой подход сложился ещё раньше и уже в 1918 году его результатом становится статья 61 Конституции РСФСР, закрепившая по остаточному принципу следующие полномочия местной власти:

- а) проведение в жизнь всех постановлений соответствующих высших органов Советской власти;
- б) принятие всех мер к поднятию данной территории в культурном и хозяйственном отношениях;
- в) разрешение всех вопросов, имеющих чисто местное (для данной территории) значение;
- г) объединение всей советской деятельности в пределах данной территории.

В тоже время к вопросам федерального значения были отнесены все вопросы общегосударственного значения (ст. 49), а также любые другие вопросы, которые Всероссийский съезд Советов и Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет Советов признает подлежащими их рассмотрению (ст. 50).

Кроме того, субъекты федерации не получили представительства в федеральных органах.

Важной особенностью Конституции РСФСР 1918 г., в целом, и российского федерализма той эпохи, в частности, было право на самоопределение наций. Само по себе право на самоопределение в современном мире не является чем-то экстраординарным – оно выступает одним из принципов международного права, а также декларируется действующей Конституцией РФ.

Однако, конституционное право на самоопределение в классическом понимании не означает возможности сепарации. В свою очередь, конституционное, или, как было принято говорить в советскую эпоху, государственное право того периода при регулировании вопроса самоопределения совершенно иначе смотрело на возможность отделения отдельных частей от государства.

---

<sup>10</sup> Программа Российской коммунистической партии (большевиков). [Март 1919 г.] // Восьмой съезд РКП(б). Март 1919 года. Протоколы. М., 1959. С. 208.

О необходимости предусмотреть такой механизм вождь пролетариата писал ещё за несколько лет до установления советской власти<sup>11</sup>. Как итог право на свободное самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельного государства нашло своё закрепление в ранее упомянутой Декларации прав народов России. В том же содержании, прямо не раскрывая его, оно продолжало рассматриваться и в новой Конституции РСФСР.

Однако практическая реализация данного принципа по направлению отделения оказалась ограничена выходом из состава России Польши, Финляндии и некоторых других наиболее нестабильных территорий.

В первые годы советской власти принцип национального самоопределения нацией действует в обратном направлении – наблюдается приращение территорий как РСФСР (например, за счёт присоединения формально независимой Дальневосточной республики), так и объединение в дальнейшем советских республик, образованных на территории бывшей Российской империи, в СССР.

До окончания гражданской войны и образования СССР вопросам легальной сепарации по понятным причинам не было места. Однако, забегаю вперед отметим, что и в дальнейшем принцип национального самоопределения как механизм легализации сепарации не найдёт действительного выражения до самого развала СССР.

Более того, некоторые бывшие регионы Российской империи, помимо Финляндии и Польши, после её развала взяли курс на независимость (например, Прибалтика). Однако в отличие от Польши и Финляндии, советское руководство старалось удержать прибалтийские республики под своим влиянием, несмотря на продекларированный принцип самоопределения, в том числе силовым методом.

Таким образом, принцип самоопределения стал скорее механизмом устранения тех частей государства, которые в конкретном историческом срезе создавали серьезные препятствия в построении социализма и к отчуждению

---

<sup>11</sup> Ленин В. И. Полное собрание сочинений. М., 1970. Том 48: Письма, ноябрь 1910 – июль 1914. С. 235.



которых советская власть была готова, а также одним из принципов (в рамках принципа федерализма) построения административно-территориального деления в РСФСР, а в дальнейшем и в СССР в целом.

Всё вышеизложенное позволяет говорить о том, что федеральные отношения времен возникновения РСФСР относительно долгое время находились в стадии «зародыша»: не была сформирована специфика национальных субъектов, отсутствовало представительство регионов в федеральных органах власти, компетенции регионов сформулированы по остаточному принципу с возможностью изъятия федеральным центром любых остаточных полномочий. Однако неполнота конституционного регулирования позволила запустить процесс федерализации в более стихийном формате, резко реагирующим на возникающую необходимость реорганизации государственного управления в той или иной местности. Такое положение было продиктовано обстановкой как внутри страны, так и внешним воздействием в связи с прошедшей революцией и продолжающейся гражданской войной на территории России. Федерализм по Конституции 1918 г. отошёл от принципа формирования «снизу-вверх» на договорной основе, что позволяет говорить о её исключительно конституционной природе.

## **1.2 Состояние советского федерализма в период с 1922 по 1936 гг.**

Оформление новой для России формы государственного устройства произошло не сразу – в течение чуть более четырех лет (с конца 1917 по начало 1922) происходил постепенный генезис федерализма, причём как в правовом поле, так и при проведении в жизнь он происходил последовательно, претерпевая при этом определенные метаморфозы, но к окончанию гражданской войны, можно говорить и о некоторой завершенности в формировании федерализма в тех рамках, которые были обозначены Конституцией РСФСР. По крайней мере, сложился субъектный состав российских регионов, образованных в соответствии с Конституцией 1918 года.

Новый виток развития федеральных отношений в России ознаменован объединением РСФСР с рядом других советских республик, приведшим к об-

разованию нового государства – Союза Советских Социалистических Республик.

29 декабря 1922 года представителями РСФСР, Украинской ССР, Белорусской ССР и Закавказской СФСР был подписан договор об образовании СССР<sup>12</sup>.

Подготовку к объединению формально-юридически независимых социалистических республик начали в 1922 году. План объединения республик разрабатывался под руководством В. В. Куйбышева и изначально предполагал вхождение в состав РСФСР других социалистических республик с последующим переименованием государства в СССР. Данный проект был построен на плане автономизации И. В. Сталина – на территории объединенной территории советских республик должен был быть создан единый хозяйственный организм с руководящим центром в Москве, в следствие чего компетенция руководящих органов РСФСР распространилась бы и на другие республики<sup>13</sup>.

Однако в жизнь была проведена модель В. И. Ленина – согласно которой советские республики должны не входить в РСФСР, но им должно образовать новую союзную федерацию<sup>14</sup>.

Так на территории советских республик родилась по своему внешнему оформлению классическая договорная федерация. Однако на практике взаимоотношения государственной власти на федеральном и местном уровнях носили не координационный, а субординационный характер.

Договор об образовании СССР стал скорее формальностью, нежели незыблемой основой существования Союза и разграничения полномочий, что свидетельствует о конституционной природе федерализма в СССР при формальной договорной основе.

Договором были определены предметы ведения СССР и органы союзно-

---

<sup>12</sup> Договор об образовании СССР (утв. Постановление I Съезда Советов СССР от 30.12.1922) // Съезды Советов в документах, 1960, т. III с. 18

<sup>13</sup> Булатов Ю. А. Федеративное устройство Российского государства: модели прошлого и настоящего // Международная жизнь. 2019. № 1. С. 56.

<sup>14</sup> Ленин В. И. Об образовании СССР. Письмо Л. Б. Каменеву для членов Политбюро ЦК РКП (б) от 26 сентября 1922 г. // Полное собрание сочинений. 1959. Т. 45. С. 211.

го управления.

К предметам ведения Союза в том числе были отнесены:

- 1) вопросы войны и мира;
- 2) вопросы международных сношений;
- 3) заключение внешних государственных займов;
- 4) ратификация международных договоров;
- 5) установление систем внутренней и внешней политики;
- 6) регулирование основ народного хозяйства организации вооружённых сил, землеустройства и землепользования, а также недрами лесами и водами, вопросов переселения, судостроительства и судопроизводства, гражданского и уголовного законодательства, здравоохранения, просвещения, труда;
- 7) регулирование транспортного и почтово-телеграфного дела;
- 8) отмена нарушающих Союзный договор постановлений органов союзных республик и некоторые другие вопросы.

Договор, в соответствии с принципом на самоопределение, закрепил фиктивное право свободного выхода каждого, входящего в Союз, государства.

Вместе с тем, договором было определено, что бюджеты союзных государств, являются частями общесоюзного бюджета и утверждается ЦИК СССР. Доходная и расходная части устанавливаются, а перечень доходов и размеры доходных отчислений, идущих на образование бюджетов союзных республик, определяются также ЦИК СССР.

Данное положение, лишив республики финансовой независимости, наглядно демонстрирует квазихарактер всей модели советского федерализма.

Для граждан союзных республик устанавливалось единое союзное гражданство.

В целом, уже к тому моменту окончательно сложилась неформальная система, которая будет пронизывать государственное управление СССР на протяжении всего его существования. Определив органы государственного управления, в том числе по вертикали, определив исключительное право союзных республик на выход из Союза, а также право образующих автономий

на выход из союзных республик, ни Конституция РСФСР 1918, ни договор об образовании СССР не уделял внимания роли партийных органов в государственном управлении, а ведь именно они являлись тем стержнем, на котором держалось советское государство на протяжении всего XX века.

Вместе с тем, установление федерации советских союзных республик привело к образованию нетипичной модели федеративного устройства страны – объединение в СССР не изменило формальный статус образовавших его государств, которые до и после являлись федеративными государствами. Таким образом в СССР сложилась модель «федерация в федерации».

В 31 января 1924 году в окончательной редакции принимается первая Конституция СССР<sup>15</sup>.

По состоянию на 1 мая 1924 года в состав СССР всё также входят четыре союзные республики: РСФСР, Закавказская Социалистическая Федеративная Советская Республика(ЗСФСР), Украинская Советская Социалистическая Республика(УССР), Белорусская Советская Социалистическая Республика(БССР). При этом в РСФСР и ЗСФСР, также являющихся федерациями, входят автономные образования. В РСФСР входят 11 автономных республик и 10 автономных областей, в ЗСФСР – 5 республик (2 из которых автономные республики в составе республики) и 2 автономные области<sup>16</sup>.

Отдельного внимания, безусловно, заслуживают советские автономии и их соотношение с другими административно-территориальными единицами. Таковыми, помимо автономных образований, являются области, губернии, округа уезды, районы, волости.

Примечательной особенностью советского федерализма в этой части было то, что автономии существовали в союзных федерациях на одном уровне с крупными административно-территориальными единицами, лишенными признаков государственного суверенитета, то есть полноценными субъектами федерации выступали именно автономии, когда одноуровневые им админи-

---

<sup>15</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. I Съездом Советов Союза ССР от 31.01.1924) (утратила силу) // Известия ЦИК Союза ССР и ВЦИК. 1923. № 150.

<sup>16</sup> Административные деления СССР по данным к 1 мая 1924 года. М. : Изд. НКВД, 1924. С. 12.

стративно-территориальные регионы более походили на территориальные единицы унитарных государств. В этих условиях, применительно к теории государственного устройства, подобное положение довольно сильно тяготеет к сложному унитарному государству (включающему в свой состав автономные образования), что подчеркивает удаленность советской федерации от классических моделей.

Весьма развернутую характеристику советских автономий давал в своих трудах Б. Л. Железнов. По мнению профессора Железнова, советская автономия как государственно-правовое явление обладает рядом юридических особенностей, отличающих ее, с одной стороны, от института административно-территориального устройства; с другой – от суверенной советской государственности<sup>17</sup>. При этом Б. Л. Железновым автономии подразделялись на государственную (автономные республики), и административная (автономными областями и автономными округами). Особый вид автономии, по его мнению, – трудовая коммуна, обладающая статусом, промежуточным между губернией и автономной областью, но приближенным к статусу последней; после упразднения трудовых коммун в 1923 г. они получили статус автономных республик.

В Основной закон были инкорпорированы положения союзного договора. В частности, положения, посвященные предметам ведения Союза были урегулированы в том же виде, что и в союзном договоре. Единственным отличием стало то, Конституцией СССР 1924 года к ним отнесено также разрешение споров между союзными республиками, в остальном компетенция Союза осталась неизменной.

Конституция СССР устанавливала следующую систему высших органов власти союзных республик: съезд Советов, Всероссийский центральный исполнительный комитет (ЦИК), Президиум ЦИК. ЦИК союзных республик образовывали свои исполнительные органы – Совет народных комиссаров.

---

<sup>17</sup> Железнов Б. Л. Конституционно-правовые институты автономных республик в советский период // Вестник экономики, права и социологии. 2008. № 4. С. 55-56.

Вместе с тем, Конституция не оставила без внимания вопросы суверенитета союзных республик.

Согласно конституционным положениям, суверенитет союзных республик оказывался ограничен лишь в пределах, обозначенных Конституцией, вне этих ограничений союзные республики осуществляют государственную власть самостоятельно. Но как видно из предметов ведения Союза, важнейшие государственные полномочия были изъяты, что в целом и справедливо для федеративного устройства, однако, наличие единой идеолого-партийной направляющей в рамках Союза влекло за собой практически полное лишение республик самостоятельности при решении вопросов, входящих в их компетенцию.

Конституция РСФСР 1918 г. как конституция федеративного государства имела существенный недостаток – не предусматривалось представительство регионов в федеральных органах власти. Конституция СССР 1924 г. оказалась более совершенна в этом вопросе, однако образованная модель представительства оказалась по меньшей мере нетрадиционной.

Советская федерация строилась по национальному признаку, при этом в СССР входили как унитарные республики, так и федеративные, что привело к формированию многоуровневой федерации или же модели «федерация в федерации». Составители Конституции 1924 г., реагируя на необходимость представления интересов национальностей, обеспечили представительство в федеральных органах Союза не только союзные республики, но и их автономии. Так в соответствии со статьей 15, Совет Национальностей (один из двух наряду с Союзным Советом органов ЦИК СССР) образуется как из представителей союзных республик, так и автономных республик и автономных областей.

Таким образом, договором об образовании СССР на территориях четырех советских республик было установлено новое федеративное государство. Договор, вместе с тем, определил основы государственного строя возникшего Союза, которые в дальнейшем будут более объемно изложены в Конституция

СССР 1924 г. Первая общесоветская конституция подтвердила условия объединения республик в единое государство, были закреплены принципы добровольности объединения союзных республик и их равноправия. За каждой союзной республикой сохранялось фиктивное право на сепарацию. Говоря же о природе советского федерализма, стоит отметить, что договор об образовании СССР стал скорее формальностью, нежели незыблемой основой существования Союза и разграничения полномочий, что свидетельствует о конституционной природе советского квазифедерализма при формальной договорной основе.

Конституция 1924 г. за период своего существования претерпела несколько редакций. Однако существенного интереса в части правового регулирования федеративных отношений они не представляют. При этом нельзя не обратить внимание на протекающие в период действия первой конституции СССР административно-территориальных преобразований на всех уровнях, в том числе на уровне государственно-территориальных образований.

В 1924 г. произошло образование внутри Союза новых союзных республик – Узбекской и Туркменской, выделенные из РСФСР, а в 1929 г. – Таджикской ССР, выделенная из Узбекской ССР. Параллельно происходило перераспределение территорий существующих союзных республик между собой. Данные процессы происходили в рамках масштабной административно-территориальной реформы, проводимой в 20-е годы XX века, которая ранее уже была объектом нашего внимания. Но в 30-е годы вектор государственного развития, в целом, и федерального развития, в частности, сменяется новым – «авторитарно-мобилизационным»<sup>18</sup>.

Безусловно, в условиях существования в рамках союзного государства федеративных республик, внимания заслуживает вопрос развития федерализма на соответствующем уровне.

### **1.3 Советский федерализм в период с 1936 по 1977 гг.**

---

<sup>18</sup> Гуляков А. Д. Становление и развитие федерализма: сравнительное историко-правовое исследование основных федеративных моделей (конец XVIII – начало XXI века) : дисс. ... д-ра. юрид. наук. Саратов, 2022. С. 22.

Конституция СССР 1924 г. действовала до 1936 г. 5 декабря 1936 г. была принята новая Конституция СССР<sup>19</sup>.

Как отмечают исследователи, Конституция СССР 1936 г. представляла собой закон «более содержательный и структурно выверенный, чем предшествующий Основной Закон страны 1924 г.»<sup>20</sup>.

Говоря об общей характеристике нового Основного закона, стоит отметить, что существенно изменилась его структура – в первых двух главах отведено место вопросам общественного и государственного устройства, последующие пять глав посвящены органам власти СССР, союзных республик и автономий. Закрепление на уровне Конституции СССР положений об автономиях является важной конституционной новеллой. Данному вопросу была посвящена самостоятельная глава. Безусловно важным было закрепление в Конституции правового положения граждан, что всё же являлось скорее формальностью, по крайней мере в рамках «сталинского режима».

Вместе с тем, с принятием новой Конституции произошли и административно-территориальные преобразования – ЗСФСР была упразднена, а входящие в неё республики (Азербайджан, Армения, Грузия) получили статус союзных республик. Тот же статус получили Казахстан и Киргизия, обособившиеся от РСФСР. Позже статус союзных республик получили Карельская и Молдавская автономии. Кроме того, результатом внешней политики СССР стало возвращение под его юрисдикцию Прибалтики в составе (Латвийская, Эстонская и Литовская).

В целом «по сравнению с Конституцией 1924 г. в новой Конституции четко прослеживается мощная тенденция к бюрократической централизации и непомерному расширению полномочий Союза за счет существенного сужения прав союзных республик...»<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936) (утратила силу) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. 06 декабря. № 283.

<sup>20</sup> Гуляков А. Д. Становление и развитие федерализма: сравнительное историко-правовое исследование основных федеративных моделей (конец XVIII – начало XXI века) : дисс. ... д-ра. юрид. наук. Саратов, 2022. С. 441.

<sup>21</sup> История России с древнейших времен до наших дней / под ред. А. Н. Сахарова. М. : АСТ, 2016. С. 1453.



Говоря же исключительно о содержании Конституции 1936 г. в контексте динамики советского федерализма, следует обратить более пристальное внимание на следующие её положения.

Основные положения о государственном устройстве формально-юридически не подверглись существенным изменениям – как и прежде за союзными республиками сохранялись право на сепессию, более высокая юридическая сила законов СССР по сравнению с законами союзных республик, ограничение суверенитета союзных республик лишь исключением предметов ведения Союза (хотя положение о возможности отнесения к ведению Союза любого вопроса по решению соответствующего его органа было ликвидировано), общесоюзное гражданство.

Заметные изменения коснулись построения системы органов государственной власти СССР: были упразднены ЦИК и Съезд Советов СССР, был образован Верховный Совет СССР, являющийся высшим органом государственной власти, Верховные Советы также создавались в союзных и автономных республиках.

Но куда более примечательным стало отражение в Конституции роли коммунистической партии.

Как отмечалось ранее, с самого момента образования советского государства, в условиях однопартийной системы, государственное управление являлось проявлением политической воли руководства партии. Однако, значение партийной направляющей в предшествующих конституциях не отражалось. Статья 126 Конституции СССР 1936 г. в некоторой мере устранила несоответствие декларируемого и действительно. Коммунистическая партия признавалась «передовым отрядом трудящихся в их борьбе за построение коммунистического общества и представляющую руководящее ядро всех организаций трудящихся, как общественных, так и государственных». Хотя более справедливое место в конституционном регулировании нормы о роли партии, в полной мере отражающие её значение, займут в следующей общесоюзной конституции, признающей партию «руководящим ядром» государственных и обще-

ственных организаций трудящихся.

В реальности роль партии, вне зависимости от упоминания в конституциях, практически не менялось – фактически государственная власть при советской власти осуществлялась не государственными органами, руководящими органами партии на соответствующем уровне: «Все три «ветви» власти чаще всего были проводниками воли руководства КПСС»<sup>22</sup>. Государственная надстройка в системе советской власти в свою очередь являлась лишь средством легитимации принимаемых партийной верхушкой решений.

В контексте споров о фактическом государственном устройстве можно встретить следующее мнение, с которым довольно тяжело не согласиться: «... руководство КПСС претворяло в жизнь свою волю. Во многом эта воля отражала общенациональные интересы государства. Но отсутствие разделения власти по «вертикали», присущего подлинным федерациям, приводило к тому, что «социалистический федерализм» лишь маскировал унитаризм»<sup>23</sup>. Такое прикрытие образом федерализма несколько иных по своему содержанию отношений (пусть и не унитаризма), по нашему мнению, справедливо для всего протяжения существования коммунистической партии от РКП (б) до КПСС.

В первые годы действия сталинской конституции происходили события (репрессии конца 30-х годов, начало Великой Отечественной войны) при которых вполне закономерным видится ещё большее усиление централизации власти и, в целом, центробежные процессы в государственной власти того периода действительно продолжались. Такое положение, пожалуй, являлось необходимым условием выживания государства в условиях происходившего военного конфликта, хотя и не было обусловлено исключительно военной обстановкой.

Но несмотря на это, в условиях сильной фактической централизации власти, уже после коренного перелома в ходе Великой Отечественной войны, в Конституцию СССР были внесены два заметных изменения, непосредствен-

---

<sup>22</sup> Гражданин. Общество. Государство: Россия в XXI в. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.umo.msu.ru/russia\\_xxi\\_new/book.html](http://www.umo.msu.ru/russia_xxi_new/book.html) (дата обращения: 11.01.2024).

<sup>23</sup> Там же.

но касающихся вопроса федерализма, а точнее предметов ведения союзных республик.

1 февраля 1944 года Верховным Советом СССР были приняты законы СССР «О предоставлении союзным республикам полномочий в области внешних сношений»<sup>24</sup> и «О создании войсковых формирований союзных республик»<sup>25</sup>.

Закон «О создании войсковых формирований союзных республик» был принят, как гласила его преамбула, в целях усиления оборонной мощи СССР. Законом в Конституцию СССР была введена статья 186, установившая, что каждая союзная республика имеет свои республиканские войсковые формирования. В связи с этим, за органами государственной власти СССР закрепляется полномочие по установлению руководящих основ организации войсковых формирований союзных республик, а за Верховными Советами союзных республик полномочие по установлению порядка образования республиканских войсковых формирований.

Решение о создании республиканских войсковых формирований не возникло из неоткуда, а было следствием сложившейся за время существования советского государства практики. Первые национальные воинские формирования возникли во времена гражданской войны и сохранились в советских вооруженных силах в дальнейшем наряду с подразделениями, образованными в общем порядке по экстерриториальному принципу. Однако доля военнослужащих национальных подразделений традиционно была невелика. В результате в 1938 году постановлением ЦК ВКП(б) и СНК СССР «О национальных частях и формированиях РККА»<sup>26</sup> был упразднен территориальный принцип образования воинских формирований, а существующие национальные подразде-

---

<sup>24</sup> Закон СССР от 01.02.1944 «О предоставлении союзным республикам полномочий в области внешних сношений и о преобразовании в связи с этим Народного Комиссариата иностранных дел из общесоюзного в союзно-республиканский Народный Комиссариат» (утратил силу) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1944. 8 февраля. № 8.

<sup>25</sup> Закон СССР от 01.02.1944 «О создании войсковых формирований союзных республик и о преобразовании в связи с этим Народного Комиссариата Обороны из общесоюзного в союзно-республиканский Народный Комиссариат» (утратил силу) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1944. 8 февраля. № 8.

<sup>26</sup> Постановление ЦК ВКП(б) и СНК СССР от 07.03.1938 «О национальных частях и формированиях РККА» (утратило силу) [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.historyrussia.org>.

ления были переформированы по экстерриториальному принципу.

Однако изменившееся в скором времени объективная действительность обусловила возвращение к практике формирования национальных частей. В ходе Великой Отечественной войны подтвердилось важное значение в масштабных боевых действиях национальных формирований.

Именно реакцией на такое положение и стало принятие Закона о республиканских воинских формированиях, которым указанные формирования перешли под юрисдикцию соответствующих республик и стали обеспечиваться непосредственно ими.

Стоит отметить, что подобное полномочие регионов в отрыве от советской действительности могло бы свидетельствовать о сильной децентрализации власти в конкретном федеративном государстве и которое является потенциально опасным явлением – любой механизм, способный поддержать дезинтеграционные процессы, неизбежно поддержит его, если не будут созданы механизмы противодействия. К примеру, когда право на сепарацию обзавелось проработанным механизмом её реализации, как известно, СССР распался. Однако во времена «сталинской конституции» советская власть держалась на нерушимом политическом стержне в лице коммунистической партии и её лидеров в условиях тоталитарного политического режима, способного противодействовать и, что важнее, не допускать любых существенных проявлений дезинтеграционных процессов, в том числе, обеспечение их собственной военной силой союзных республик.

Не меньший интерес в контексте настоящего исследования представляет Закон СССР «О предоставлении союзным республикам полномочий в области внешних сношений»<sup>27</sup>.

С момента возникновения и до принятия настоящего закона в рамках общей централизационной тенденции наиболее ярко проявляется централизация в сфере внешнеполитической деятельности СССР на международной

---

<sup>27</sup> Закон СССР от 01.02.1944 "О предоставлении союзным республикам полномочий в области внешних сношений и о преобразовании в связи с этим Народного комиссариата иностранных дел из общесоюзного в союзно-республиканский народный комиссариат" // Ведомости Верховного Совета СССР от 08.02.1944. № 8

арене.

Как отмечает Г. А. Манукян: «С одной стороны, такая централизация диктовалась, прежде всего, борьбой западных стран с СССР, а с другой стороны, за данный период времени союзные республики окрепли и созрели для участия в международной жизни»<sup>28</sup>.

Ввиду конституционно-правовой природы союзных республик (они рассматривались как суверенные государства) и в результате их достаточного укрепления, стало возможным закрепление за ними права на вступление в «непосредственные международные сношения с иностранными государствами» (ст. 18а Конституции). Однако в этом процессе союзные республики не оказались представлены целиком и полностью самим себе. Так к ведению Союза было отнесено установление представительства союзной республики в международных сношениях, что во многом и породило споры о декларативном характере соответствующей конституционной нормы, как и то, что международная политика союзных республик, в тех случаях, когда в соответствующих отношениях на координационных началах выступал и СССР в целом, проводилась в одном ключе с позицией Союза.

Наиболее применимо данное замечанием к участию союзных республик в международных организациях. На практике данная форма международных сношений в большей мере реализовывалась лишь двумя союзными республиками Украинская Советская Социалистическая Республика и Белорусская Советская Социалистическая Республика главным образом в силу того, что лишь указанные республики вошли в состав ООН на правах суверенных государств, остальные союзные республики были представлены в ООН в рамках общей делегации СССР через своих представителей.

Кроме того, как УССР и БССР, так и другие союзные республики реализовывали своё право на внешнее сношение в рамках двусторонних контактов особенно в культурной, научной, образовательных сферах.

---

<sup>28</sup> Манукян Г. А. Опыт международной деятельности республик Советского Союза // Социально-политические науки. 2017. № 4. С. 76.

В целом, вопросам международной правосубъектности союзных республик в советской и российской юридической доктрине посвящено немало трудов<sup>29</sup>.

Осмысливая многообразие мнений по вопросу существования международной правосубъектности, нами не может быть разделена об исключительно декларативном характере статьи 18а Конституции. Безусловно, союзные республики в определенной мере были неформально ограничены в возможности установления двухсторонних связей ввиду наличия блокового противостояния, однако, в целом, данный механизм регулярно реализовывался властями союзных республик и способствовал налаживанию двухсторонних международных связей в различных сферах общественной жизни. При этом стоит отметить, что независимость позиций союзных республик в рамках многосторонних международных отношений фактически отсутствовала – республики выступали проводниками позиции Союза и дополняли её вес, выступая самостоятельным участником данных отношений.

В дальнейшем в «сталинскую конституцию» неоднократно вносились различные изменения, в том числе, по вопросам структуры правительства СССР, что при этом не оказало какого-либо существенного влияния на суть советского федерализма, а также в связи с изменением территориальной структуры Союза. Например, в связи с преобразованием Карело-Финской ССР в автономию в составе РСФСР.

Отдельно стоит упомянуть передачу из ведения Союза в ведение союзных республик вопросов областного и краевого административно-территориального устройства. В следствие данного изменения из текста союзной конституции исчез перечень областей и краёв, входивших в союзные республики. Вопросы административно-территориального устройства в части ав-

---

<sup>29</sup> Например, Акбаров Т. Б. Из опыта осуществления международных связей Таджикской ССР. // Советский ежегодник международного права, 1969. М.: Наука, 1970. С. 310; Михайлов А. Н. Узбекская ССР - равноправный субъект международного права. // Советский ежегодник международного права, 1972. М.: Наука, 1974. С. 25; Недбайло П. Е., Василенко В. А. Международная правосубъектность советских союзных республик. // Советский ежегодник международного права. 1963. М.: Наука, 1965. С. 90; Кремнев П. П. К вопросу о самостоятельности советских союзных республик в международных отношениях. // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 9. С. 37.

тономий остались в ведении СССР.

В союзных республиках, в особенности в РСФСР, продолжались внутренние административно-территориальные преобразования. Так в ходе Великой Отечественной войны в РСФСР были образованы новые области на базе губерний, а также абсолютно новые области, такие как, например, Курганская и Кемеровская.

В 1944 г. в СССР на правах автономии в составе РСФСР вошла Тувинская автономная область, являющаяся ранее формально независимым государством.

Вместе с тем, Некоторые административные преобразования были обусловлены военными приобретениями СССР. Так в 1946 г. территория Южного Сахалина и Курильских остров, ранее принадлежащая Японии, вошла в состав СССР в качестве Южно-Сахалинской области РСФСР. Уже через год она была объединена с Сахалинской областью, бывшей ранее в составе Хабаровского края, в самостоятельный субъект РСФСР.

Также в 1946 г. в состав РСФСР вошла Кёнигсбергская область, в дальнейшем переименованная в Калининградскую.

Сохранилась и практика изменения состава союзных республик за счёт перераспределения территорий между ними. Наиболее значимым примером такого перераспределения, пожалуй, является передача Крымской области РСФСР в состав УССР в 1954 г.

#### **1.4 Федеральное устройство СССР на завершающем этапе существования советского государства**

Разработка новой конституции началась ещё в начале 60-х годов и была обусловлена сменой партийного лидера, ликвидацией культа личности Сталина и в конечном итоге устранения значительной части его наследия.

Кроме того, советские конституции в принципе нельзя назвать безоговорочно стабильными – за семьдесят лет существования СССР сменилось три конституции. К примеру, Конституция США, считающаяся во многих отношениях эталонной (в частности, по свойству стабильности), существует уже

более 230 лет и претерпела за это время всего 27 поправок, в остальном текст остается неизменным и поныне.

В рамках настоящего параграфа мы постараемся проследить динамику федеративного устройства СССР в условиях статичности Конституции 1977 г. На самом деле «брежневская» конституция не осталась неизменной, но большая часть изменений пришлась на конечный период «перестройки», когда социально-экономический уклад изменился настолько, что на него не мог не реагировать Основной закон. Однако данные преобразования будут рассмотрены нами уже в рамках следующей главы как отправная точка переходного периода к новому российскому федерализму.

Советские конституции неизбежно реагировали на изменения общественного уклада и экономического состояния. В условиях того пути, который проделало советское государство и общество с момента окончания Великой Отечественной войны, принятие новой конституции было вполне закономерным итогом.

Многое в новой конституции сохранилось от прошлого опыта государственного строительства, но вместе с тем возникли и новые весьма знаковые положения. Одним из таких положений стал вывод о возникновении новой исторической общности – советского народа, и его фиксация в конституционном тексте. Однако даже такое, казалось бы, знаковое для федеративного государства, образованного по национальному принципу, событие не получило существенного развития в конституционных положениях.

В целом же первая редакция «брежневской конституции» мало что меняла в государственном устройстве СССР, хотя ей и были устранены некоторые пробельности прошлых конституций. В частности, в неё вошли главы о Союзе ССР, союзной республике, автономной республике, автономной области и автономном округе. К примеру, в Конституции 1924 года вопросам специфики субъектов федерации вовсе не было уделено должного внимания – самостоятельные структурные единицы по данному вопросу отсутствовали. Конституция 1936 года оказалась более совершенной, но всё же оставалась



далека от идеала, отражая специфику через призму полномочий государственных органов соответствующего уровня. Конституция же 1977 года, сохраняя в своей структуре положения о системе органов власти, в том числе «по вертикали», структурно обособила конституционные положения о союзных республиках и автономиях, в том числе автономных областях и округах, которым в предшествующих конституциях также не было уделено необходимого внимания.

Вместе с тем, сохранялись в последней советской конституции и, по меньшей мере, весьма неоднозначные положения.

Так статьей 72 подтверждалось ставшее традиционным для советского государства право выхода союзных и автономных республик из Союза, но, как и раньше, декларирование настоящего права вновь не получило развития через создание конкретного механизма реализации указанного права. Но применительно к данному периоду жизненного цикла советского государства данное утверждение не является абсолютным, ведь именно право на сепарацию спустя чуть больше десяти лет станет инструментом легитимации выхода республик из состава СССР.

Несмотря на упомянутое в преамбуле возникновение советского народа как новой исторической общности статьи 76–82 Конституции СССР сохраняли упоминания о конституциях союзных и автономных республики, учитывающих их «особенности», статьей 80 провозглашалось, охрана Союзом ССР суверенных прав союзных республик. Сами по себе данные положения сложно назвать изъятиями. Более того, по нашему мнению, они представляют собой вполне оправданные правовые гарантии в рамках национальной федерации. Однако при системном анализе конституционного текста возникает стойкое ощущение, что законодатель в очередной раз постарался выдать желаемое за действительное – преодоление национального вопроса и реальное возникновение такой исторической общности как советский народ неизбежно привело бы к переформатированию существующей модели федерализма, чего всё же не произошло.

Вместе с тем, нельзя не отметить, что именно последняя советская конституция впервые называет союзные республики не иначе как суверенными государствами.

Другим юридическим дефектом советского федерализма «брежневского» образца следует признать отсутствие норм, обеспечивающих соответствие республиканских конституций и законов общесоюзным. Отсутствовали конституционные механизмы обеспечения такого соответствия: согласительные процедуры, механизмы предупреждения, приостановления и отмены спорных норм, не была установлена ответственность республиканских органов, отсутствовал обособленный надзорный орган.

При этом, как уже было сказано ранее, именно Конституция 1977 впервые в полной мере справедливо обозначила роль Коммунистической партии в жизни государства и общества.

Подводя итог настоящей главе, следует обратиться к основным её положениям и зафиксировать ключевые характеристики и особенности советского федерализма, отличающего его от классических федеративных моделей.

1. С образованием СССР, провозглашенным федеративным государством, и вхождением в него государственных образований федеративного устройства, сложилась модель «федерация в федерации».

2. Помимо союзных республик, представляющих собой полноценные субъекты Союзной федерации, СССР включал в себя автономии, входящие в состав союзных республик федеративного устройства.

3. Федерация в СССР была построена по национальному признаку.

4. Формально-юридически было закреплено конституционное право субъектов федерации на сецессию (однако проработанный правовой механизм такого отделения отсутствовал, на практике сецессия не реализовывалось до конца 80-х годов).

5. Сам советский федерализм был «пропитан» принципом идеократичности и выступал одним из инструментов построения на территории советского государства социализма с последующим переходом на высшую ступень

развития общества (по мнению приверженцев формационного подхода) – коммунизма.

6. При формальной децентрализации власти с определением системы органов государственной власти по вертикали, фактически СССР представлял собой крайне централизованное государство, подчиненное руководящему началу партийных органов, что порождает обоснованные вопросы о сущности государственного устройства СССР.

7. Институты государственного управления не просто находились в зависимости от позиции партии, но служили инструментом приведения в жизнь и легитимации её воли.

8. С учётом изложенного, в условиях исключительной централизации государственной власти в СССР, идеократичности общества и фактического проведения государственной политики партийными органами, неизбежен вывод о несоответствии СССР представлению о федеративных моделях. Сформированные при этом институты не позволяют говорить о нём и как о фактически унитарном государстве. В силу вышесказанного, полагаем, что в СССР сложилось нетипичное, квазифедеративное государственное устройство.

## 2 ИСТОРИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

### 2.1 Российский федерализм и федеративные отношения в 1990-х годах: предпосылки, преобразование и дальнейшее развитие

Российский федерализм каким мы его знаем сегодня возник не сразу. Безусловно важнейшей точкой отсчёта является принятие в 1993 году Конституции РФ, однако, и до и после её принятия в жизни государства происходили события, значительно меняющие вектор развития федеральных отношений в России.

Первые предпосылки кризиса федерализма проявляются ещё в начале второй половины 80-х годов.

Начало стремительного и во многом недостаточно проработанного реформирования системы государственного управления и всей системы общественных отношений довольно быстро привело к первым проявлениям противодействия центру со стороны национальных элит, значительно усиливших свои позиции во времена «брежневского застоя», что постепенно привело к росту скрытого национализма и сепаратизма<sup>30</sup>.

Первым актом этнократического саботажа оказались события в Алма-Ате в декабре 1986 г., поводом для которых стало назначение Москвой приезжего русского партработника лидером республики, результатом которого стали массовые акции протеста со стороны местного населения<sup>31</sup>.

Однако данный прецедент не остался единственным. Во многих союзных республиках, особенно в тех, где русские не являются титульной нацией, крепили не только антисоветские, но и антирусские настроения.

«В стремлении достичь реального суверенитета в ряде национально-государственных образований с середины 1980-х гг. стали проводиться кампании за принятие законодательных актов явно дискриминационного характе-

---

<sup>30</sup> Гуляков А. Д. Становление и развитие федерализма: сравнительное историко-правовое исследование основных федеративных моделей (конец XVIII – начало XXI века) : дисс. ... д-ра. юрид. наук. Саратов, 2022. С. 446.

<sup>31</sup> Там же.

ра (законы о языке и т.п.) по отношению к населению, не принадлежащему к «титульной» нации... Идея регионального, а затем республиканского хозрасчета создала дополнительные условия для воплощения в жизнь сепаратистских тенденций...»<sup>32</sup>.

Как отмечалось ранее, разительное преобразование общественных отношений повлекло за собой и изменения в системе государственного управления, нашедших отражения в Конституции СССР. Непосредственно вопросы федерализма всё-таки не попадали в поле зрения законодателя, однако некоторые вопросы имели непосредственное отношение к нему.

Наиболее масштабный пакет поправок был внесен 14 марта 1990 г. Данными поправками, помимо прочего, были введены институты частной собственности, но в контексте настоящего исследования наибольший интерес представляет упразднение руководящей роли КПСС и возрождение многопартийной системы, ведь, как неоднократно отмечалось ранее, именно партийное начало выступало стержнем всего государственного управления в стране и, как следствие, государственного устройства, которое строилось в соответствии со взглядами руководства коммунистической партии.

Нельзя не сказать и об установлении института президентства, вслед за которым в новом пакете поправок были внесены изменения в конституцию в части государственного управления, в том числе, в вертикальной проекции. Однако хоть сколько-нибудь существенного интереса указанные изменения в контексте настоящего исследования не представляют, т. к. они стали лишь очередным компонентом общего центробежного процесса, приведшего менее чем через год к распаду СССР.

Возвращаясь несколько назад, отметим, что применительно к данному временному срезу конституционные положения привлекают значительно меньше внимания, в том числе, ввиду нарастающих противоречий между центром и союзными республиками, которые куда более наглядно демонстрируют

---

<sup>32</sup> Котов В. И. Некоторые проблемы истории советского федерализма // Опыт европейского федерализма. М., 2018. С. 139.

реальное состояние федерализма в СССР.

17 марта 1991 года состоялся первый в истории СССР плебисцит, на котором, несмотря на обострившийся национальный вопрос, большинство населения СССР выступило за его сохранение в обновленном виде.

Данное решение стало триггером к началу работы над новым союзным договором, получившим название Новоогаревский процесс. Итогом данного процесса должна была стать выработка нового союзного договора, преобразующего федеративные отношения внутри союза.

Однако уже на тот момент прослеживались дезинтеграционные процессы в наиболее нестабильных республиках, как, например, республиках Прибалтики, которые отказались от дальнейшего подписания нового договора.

Указанный договор подразумевал создание «мягкой федерации» с довольно широким спектром полномочий союзных республик. Сложно однозначно сказать, какая судьба постигла бы СССР в случае принятия указанного договора, но бесспорно лишь то, что федеративные «скрепы» оказались бы слабы как никогда за всю советскую эпоху и, по нашему мнению, при любом обострении дезинтеграционных процессов неминуемо привели бы к распаду СССР. Но и современники указанного договора в научной среде высказывались не в поддержку его принятия, «научной интеллигенции, называвшие этот Договор «...актом легализации развала Советского Союза»<sup>33</sup>.

Процесс подписания договора должен был начаться в августе 1991 г., однако известные политические события того месяца привели к срыву подписания. Тем не менее, работа над договором в дальнейшем продолжилась, однако сущность отношений между республиками по доработанному договору менялось – подразумевалось создание конфедерации. Однако декабрьские события окончательно поставили точку в вопросе будущего СССР и привели к его распаду.

Несколько ранее, параллельно неуверенным попыткам сохранить Союз,

---

<sup>33</sup> «Достигнуто принципиальное согласие». Первые президентские выборы в России, двоевластие в Чечне, проект Союза суверенных государств и все остальное, чем запомнился июнь 1991 года : сайт Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4856257> (дата обращения: 10.01.2024).

практически во всех республиках в том или ином развиваются дезинтеграционные процессы.

На закате существования СССР начинается процесс принятия союзными республиками деклараций о государственной суверенитете, позже получивший название «парад суверенитетов».

Первыми республиками, осуществившими сецессию, стали Латвийская, Эстонская и Литовская Республики, де-факто вышедшие из состава СССР весной 1990 г.

12 июня 1990 РСФСР принимает Декларацию о государственном суверенитете. С принятия указанного акта начинается становление современного российского федерализма.

Декларацией провозглашался государственный суверенитет РСФСР, в составе обновленного СССР, при этом РСФСР сохраняет за собой право свободного выхода из состава СССР. Вся полнота государственной власти, согласно декларации, принадлежит РСФСР, за исключением добровольно переданных СССР. Кроме того, декларацией подтверждена необходимость существенного расширения прав российских регионов.

После распада СССР необходимо было решить вопрос о векторе развития России. Государственное устройство советского государства существенно отличается от нового демократического капиталистического государства, к которому стремилось новое российское государство. Эта разность обусловила отвержение многих прежних элементов федерализма, хотя прошлый опыт безусловно не мог не сказаться на восприятии федерализма государством-правопреемником.

Построение современного отечественного федерализма происходило как путём принятия сложившегося за десятилетия понимания России как государства федеративного, так и вопреки отдельным его аспектам.

Во многом данное положение было обусловлено сломом старого общественного и экономического строя, а также напряженностью политической обстановки, в которой происходили государственные преобразования.

После «парада суверенитетов» и распада Советского Союза курс на суверенизацию взяли вчерашние автономии, а ныне республики Российской Федерации, в том числе, Якутия, Башкирия, Татарстан, Тыва, Чечня, Коми, Бурятия<sup>34</sup>. В отдельных из них попытки приращения суверенитета соседствовали с сепаратистскими настроениями. Данные процессы происходили исключительно «снизу-вверх» путём принятия в российских субъектах деклараций, постановлений высших органов или даже принятием конституций, как, например, в Татарстане и Чечне. Стоит также отметить, что аналогичные процессы, или по крайней мере устремления, имели место и в регионах, образованных по административно-территориальному признаку – были попытки создать Волгоградскую Республику, Уральскую Республику, Дальневосточную Республику<sup>35</sup>.

Именно в условиях такой политической конъюнктуры в 1992 году между федерацией и большинством её регионов были заключены федеративные договоры (первый<sup>36</sup> – с республиками; второй<sup>37</sup> – с краями, областями, Москвой и Санкт-Петербургом; третий<sup>38</sup> – с автономными округами и автономной областью).

В условиях сложной политической обстановки на федеральном уровне, бескомпромиссно противодействовать дестабилизации внутривнутриполитической ситуации в стране со стороны регионов не представлялось возможным. В данных условиях федеральный центр пошёл на довольно рискованный шаг – придал неравный статусов российским регионам, наделив наиболее нестабильные из них довольно широким кругом государственных полномочий.

---

<sup>34</sup> Гуляков Д. А. Становление и развитие федерализма: сравнительное историко-правовое исследование основных федеративных моделей (конец XVIII – начало XXI века) : дисс. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2022. С. 422.

<sup>35</sup> Мусалов М. А. К вопросу о проблемах правовой природы федерализма в России // Аграрное и земельное право. 2021. № 11. С. 79.

<sup>36</sup> 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». М. : Федеративный договор: Документы. Комментарий, 1994. 178 с.

<sup>37</sup> Федеративный договор от 31.03.1992 «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации». М. : Федеративный договор: Документы. Комментарий, 1994. 156 с.

<sup>38</sup> Федеративный договор от 31.03.1992 «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации». М. : Федеративный договор: Документы. Комментарий, 1994. 478 с.



Федеральным договором были определены три разновидности статуса: национально-государственный («суверенные республики»); административно-территориальный (края, области, города Москва и Санкт-Петербург); национально-территориальный (автономная область и автономные округа).

Наиболее существенным объемом государственных полномочий наделялись суверенные республики. Их статус позволял иметь собственную конституцию, устанавливать систему органов власти, выступать самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических отношений. Кроме того, земля, ее недра, воды, растительный и животный мир признавались собственностью народов, населяющих соответствующую республику.

В случае же с двумя оставшимися категории субъектов, соответствующие федеративные договоры представляют куда меньший интерес ввиду скорее декларативного характера его положений, мало что меняющего в правовом положении иных регионов.

По сей день такое разграничение предметов ведения вызывает неодинаковый отклик среди исследователей. Одни учёные называют его необходимой уступкой<sup>39</sup>, другие же признают данные договоры проявлением слабости федерального центра<sup>40</sup>.

По нашему мнению, стоит согласиться с мнением второй группы исследователей. Едва ли уступку существенных государственных полномочий в рамках общего правила (которое при этом вскоре окажется откорректировано новой Конституцией РФ) целой категории регионов можно назвать проявлением выверенной внутренней политикой государства. При этом обоснованность убеждений второй категории исследователей не отрицает обоснованности убеждений первой, но лишь от того, что иное положение привело бы к большей дестабилизации отношений с республиками.

Таким образом, скорейшее урегулирование вопросов разграничения

---

<sup>39</sup> Например, Черепанов В. А. Проблемы российской государственности. Опыт системного исследования. М., 2018. С. 234-235.

<sup>40</sup> Например, Филиппов В. Р. Договорная федерация и эксклюзивная этничность // Федерализм. 2002. № 4. С. 192-193.

предметов ведения на договорной основе было объективной необходимостью и одним из немногочисленных способов сохранить саму российскую государственность, в условиях всё большей дезинтеграции российских регионов.

Сложившееся положение в неизменном виде всё же просуществовало недолго – принятие в 1993 году новой конституции скорректировало распределение властных полномочий, что также ознаменовало начало нового этапа в развитии российского федерализма.

Устранение имеющихся разногласий в горизонтали федеральной власти (а точнее устранение противной Президенту России стороны), открыло возможность сосредоточиться и на проблемах вертикали власти при подготовке финального текста конституции. Однако укрепление федерального центра не стало столь значительным, чтобы бескомпромиссно диктовать регионам свои условия.

Проявилось это и при подготовке к всенародному голосованию по вопросу принятия Конституции РФ. Несмотря на все разногласия почти все регионы включились в процесс подготовки к голосованию, хотя отдельные силы яро критиковали выносимый на голосование проект.

Сложная ситуация складывалась в регионах, ранее отказавшиеся подписать Федеративный договор (Чечня и Татарстан). К моменту принятия Конституции РФ Чечня сепаратистским путем фактически отделилась от России, что спустя некоторое время привело к началу Первой чеченской войны.

Татарстан также рассматривал себя как суверенное, в полном смысле этого слова, государство. Несмотря на действия федеральных властей, 21 марта 1992 в Татарстане состоялся референдум, в котором более 61% избирателей при общей явке 82% проголосовало за суверенность, международную правосубъектность Татарстана и его равноправие с Россией, другими республиками и государствами<sup>41</sup>. Итогом данных событий стало принятие в 1992 году Татар-

---

<sup>41</sup> Протокол Центральной комиссии референдума Республики Татарстан от 25.03.1992 // [Электронный ресурс] URL: <https://web.archive.org/web/19991023001118> (дата обращения: 10.01.2024).

станом новой Конституции<sup>42</sup> республики, объявившей Татарстан независимым государством. Однако полного отделения Татарстана всё же не происходило, власти республики продолжали диалог с Россией в попытках добиться признания суверенитета в необходимом объеме.

Несмотря ни на что, Конституция РФ была принята 12 декабря 1993 года, определив Россию государством федеративным, закрепив основные принципы российского федерализма в неизменяемой главе (Основы конституционного строя) и посвятив главу 3 вопросам федеративного устройства.

Правовые основы российского федерализма сосредоточены в статье 5 Конституции РФ.

Согласно положениям основного закона все входящие в состав России республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа являются равноправными субъектами федерации.

За республиками сохранено право на собственные конституции и законодательство, в то время как иные субъекты принимают устав и имеют собственное законодательство. Республики могут устанавливать собственные государственные языки, помимо русского. Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны.

Федеративное устройство России основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами федерации, равноправии и самоопределении народов в России.

Разграничение предметов ведения состоялось в статьях 71-73 Конституции РФ. Статьей 71 определены вопросы исключительного ведения федерации, статьей 72 – вопросы совместного ведения федерации и её субъектов, статьей 73 по остаточному принципу (всё что не отнесено к совместному ведению или исключительному ведению федерации) определены предметы веде-

---

<sup>42</sup> Конституция Республики Татарстан (принята Верховным Советом Татарстана 06.11.1992) // Советская Татария. 1992. 12 декабря. № 246-247.

ния субъектов федерации.

Разграничив предметы ведения, авторы Конституции также предусмотрели возможность перераспределения предметов ведения и полномочий Федеративными и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий (ч. 3 ст. 11 Конституции РФ). Вместе с тем, заключительными положениями Конституции РФ определен приоритет Основного закона над федеративными договорами, что, на первый взгляд, однозначно определило Россию конституционной федерацией. Формально-юридически это обрывало все возможные дискуссии о предоставлении привилегий той или иной категории российских регионов и тем более об их суверенитете.

В срезе правового регулирования опасный дисбаланс власти оказался устранён, однако, осуществление правового регулирования вопреки действительным отношениям неминуемо встретит противодействие и, в данном случае напротив, могло привести к ещё большей сепарации регионов.

В условиях сложившегося конституционного строя были необходимы дополнительные средства устранения противоречий между центром и субъектами федерации. И как не парадоксально, таким механизмом стали договорные отношения между федеральным центром и регионами.

Несмотря на то, что Конституция РФ не исключила возможность договорного регулирования, она же определила более низкую ступень таких договоров в иерархии нормативных правовых актов.

Казалось бы, такой подход должен был привести к унификации отношений в условиях признания российских регионов равноправными субъектами.

Вопреки этому федеральным центром вновь был намечен курс на асимметрию федеративного устройства. В период с 1994 по 1998 годы 46 из 89 субъектов федерации дополнительно урегулировали отношения с федеральным центром на договорной основе<sup>43</sup>.

Но если Федеративный договор закрепил вполне ясную модель такой

---

<sup>43</sup> Гуляков Д. А. Становление и развитие федерализма: сравнительное историко-правовое исследование основных федеративных моделей (конец XVIII – начало XXI века) : дисс. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2022. С. 454.

асимметрии, то заключаемые двухсторонние договоры между субъектами и федерацией приводили формированию асимметрии хаотичной и точечной, обусловленной недовольством в регионах по поводу установившегося конституционного строя, а степень выраженности такой асимметрии от региона к региону менялась в зависимости от оказываемого ими противодействия.

Такое регулирование, основанное на экономических, географических и иных объективно существующих особенностях субъектов при его неукоснительном соответствии Конституции РФ, могло бы быть эффективным инструментом «калибровки» взаимоотношений между разными уровнями власти. Однако в случае с двухсторонними договорами федерации и субъектов их заключение было обусловлено причинами главным образом политическими, причём далеко не всегда и не все положения соответствовали требованиям Основного закона.

Особенно ярким примером является договор с Республикой Татарстан<sup>44</sup>.

В отличие от Федеративного договора и двухсторонних договоров с другими регионами данный договор обладал рядом существенных особенностей, обусловившим на долгое время вперед совершено особенное (и, в сущности, неконституционное) правовое положение Республики Татарстан как субъекта РФ.

Во-первых, договор по своей юридической характеристике явно тяготел к межгосударственному. Татарстан рассматривался как суверенное государство «ассоциированное» с Россией. Не было типичного для других договоров указание на вхождение Татарстана в Российскую Федерацию. Татарстан по своему юридическому свойству оказался приближен к формально-юридическому положению союзных республик времен СССР. Собственно, именно та концепция и была ориентиром для Татарстана – ещё в ходе «парада суверенитетов» власти татарской автономии пытались повысить свой конституционно-правовой статус.

---

<sup>44</sup> Договор Российской Федерации и Республики Татарстан от 15.02.1994 «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» // Вестник ВАС РФ. 1994. № 6. Ст. 112

Во-вторых, отсутствовало положение о соответствии Конституции и законов Республики Татарстан Конституции и законам Российской Федерации.

В-третьих, вопросы распоряжение недрами республики отнесены к исключительному ведению самой республики, таким же образом решен налоговый вопрос.

В-четвертых, за органами государственной власти Республики Татарстан признавалось право помилования лиц, осужденных судами этой республики.

В-пятых, признавалось гражданство Татарстана, и полномочия государственных органов республики в данной сфере, а к предметам совместного ведения России и Татарстана относились общие и коллизионные вопросы гражданства.

Вместе с тем, к исключительному ведению Татарстана договором было отнесено правовое регулирование административных, семейных и жилищных отношений, защиту прав человека и гражданина.

Из изложенного видно, что несмотря на формально-юридическое устранение Конституцией РФ асимметрии правового положения регионов возникшей из правового регулирования советской эпохи и установленной Федеративным договором под политическим давлением регионов, фактически, федеральный центр вынужден был и дальше идти на уступки отдельным российским регионам по вопросам разграничения государственных полномочий. Такое положение привело к заключению множества двухсторонних соглашений, возвращающих асимметрию в федеративное устройство России и придавая ему отдельные черты договорной федерации.

Несмотря на то, что Конституцией декларируется её высшая юридическая сила и прямо указывается на её высшее положение в том числе по отношению к Федеративному договору и договорам о разграничении предметов ведения и полномочий, отдельные договоры (исключительным примером является договор с Республикой Татарстан) вступали в противоречие с конституционными положениями и приводили к формированию экстраординарного конституционно-правового положения отдельных субъектов, не вписываю-

щихся в конституционные рамки.

Отсутствие ясного вектора развития российского федерализма, его хаотичность и обусловленность настроениями регионов сохранится до конца десятилетия и лишь с наступлением текущего столетия будет построен вектор на приведение федеративных отношений в соответствие с действующей конституцией.

Таким образом, принятие Декларации о государственном суверенитете РСФСР ознаменовало начало переходного этапа в становлении современного российского федерализма. В условиях сложной политической обстановки и следуя советскому наследию, федеральный центр пошёл путём придания неравного статуса российским регионам, наделив наиболее нестабильные из них (республики) довольно широким кругом государственных полномочий. Было закреплено смешанное территориально-государственное устройство федерации. В силу принятия Федеративного договора Российская Федерация приобрела признаки договорной федерации. Переходный этап становления федерализма завершился принятием Конституции РФ 1993 года, существенно преобразовавшим российский федерализм. Был установлен равный правовой статус субъектов РФ (хотя некоторые особенности республик были сохранены). Федеративное устройство России основано на принципах государственной целостности, единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами федерации, равноправия и самоопределения народов. Несмотря на то, что Конституция обладает высшей юридической силой, федеральный центр вернулся к практике заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий, но в рамках двухсторонних договоров, которые при этом нередко вступали в противоречие с Основным законом. Такое положение, несмотря на принятие новой Конституции, внесло хаотичность в развитие федерализма, привело к сохранению его асимметрии, установленной Федеративным договором, и сохранило некоторые признаки договорной федерации.

Данная деформация российского федерализма сохранялась до конца XX

века.

## **2.2 Стабилизация российского федерализма и его дальнейшее развитие**

Федерация как форма государственного устройства нередко характеризуется балансом взаимодополняющих друг друга признаков централизации и децентрализации<sup>45</sup>. Совокупность этих признаков образует противоречивое единство любой федеративной модели.

Необеспеченность федеральной власти достаточными материальными и организационными ресурсами, идейно-политический раскол в ней, привело к ситуации, при которой окрепшие национальные субъекты стали диктовать свои условия. Договорные аспекты федерации, сложившееся 90-е года привели асимметричности и децентрализации федерации. Такой «перекос» признаков ослабил многие федеративные связи настолько, что под угрозой оказалась сама российская государственность. Но любой кризис есть явление временное, закономерным итогом которого является либо слом существующей системы, при отсутствии мер противодействия дестабилизирующим факторам, либо же его устранение ввиду достаточности компенсирующих мер. На рубеже тысячелетий такие меры компенсирующего воздействия стали активно приводятся в жизнь.

24 июня 1999 года был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>46</sup>, ставший на 20 лет важным компонентом правовой основы федеративных отношений в России и, в частности, уделивший внимание вопросы договорных отношений внутри федерации.

Однако целенаправленные меры, направленные на ликвидацию дисбаланса в вертикали государственной власти, стали притворяться в жизнь не-

---

<sup>45</sup> Смирнов Я. Ю. Российский федерализм: проблема периодизации и современные тенденции развития / Юридический вестник Самарского университета. 2018. № 4. С. 38.

<sup>46</sup> Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 21.12.2021) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.



сколько позже.

В. А. Черепанов отмечает: «Начиная с 2000 года, в нашей стране осуществлены широкомасштабные действия по реорганизации федеративных отношений, совокупность которых получила название федеративной реформы. Для преодоления негативных последствий массовой децентрализации основной направленностью проводимых преобразований стала противоположная тенденция – централизация государственной власти»<sup>47</sup>.

Первым шагом на пути действительной компенсации сложившейся деформации российского федерализма, как принято считать, является образование в России федеральных округов и установление института уполномоченного представителя президента в федеральном округе. Данный шаг стал одной из важнейших мер организационного характера, позволившей достичь в дальнейшем целей обеспечения верховенства Конституции и федеральных законов, приведению в соответствие с ними всего регионального законодательства и договоров между Российской Федерацией и ее субъектами.

Одним из важнейших направлений федеративной реформы совершенствование административно-территориального устройства России посредством укрупнения регионов путём их объединения некоторых из них, что сопровождается утратой прежними регионами их самостоятельного юридического статуса.

Исключительно важное значение с правовой точки зрения имеет правовая позиция Конституционного Суда РФ, изложенная в решениях от 7 и 27 июня 2000 г.<sup>48</sup>, определившие, что невозможность существования республиканского суверенитета наряду суверенитетом России, что в дальнейшем стало основой для расторжения договоров о разграничении полномочий и пересмот-

---

<sup>47</sup> Черепанов В. А. О становлении и развитии федерализма в России // *Studia Politologiczne*. 2016. С. 41.

<sup>48</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу 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» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 25. Ст. 2728; Определение Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. № 92-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия - Алания и Республики Татарстан» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 29. Ст. 3117.

ра регионального законодательства.

Однако сложившиеся правовые условия сами по себе ещё не могли привести к корректировке федеративных отношений.

Как известно Конституцией РФ чётко разграничены предметы собственного ведения федерации, совместного ведения федерации и субъектов, а также, по остаточному принципу, собственные предметы ведения субъектов РФ. Однако конкретные механизмы исполнения полномочий, особенно в рамках предметов совместного ведения, должны были быть определены с учётом существующих потребностей и предшествующего опыта государственного строительства.

Для решения проблемы взаимоотношений между различными уровнями власти и как следствие решения проблемы деформации российского федерализма в 2001 году была создана Комиссия по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

В результате работы комиссии был сформирован пакет проектов законодательных актов, определивших новую концепцию отношений органов публичной власти.

Данная концепция находит выражение в четырех основополагающих принципов:

1. На региональный уровень передаются те полномочия, которые федеральные органы власти не в состоянии выполнять сами. Как итог государственная власть главным образом оказалась сосредоточена на федеральном уровне.

2. Недопустимость общей компетенции у разных уровней публичной власти, в результате чего было осуществлено полное разграничение полномочий в рамках предметов совместного ведения.

3. За региональными органами власти закреплялись полномочия по предметам совместного ведения, которые они обязаны выполнять за счет сво-

его бюджета и за исполнение которых несут ответственность. Остальные полномочия оставлены за федеральным центром и могли быть делегированы субъектам РФ только с соответствующими финансовыми средствами. Тем самым усилена их ответственность за выполнение важнейших задач жизнеобеспечения, сделана попытка предупредить нецелевое использование средств региональных бюджетов.

4. Выполнения установленных полномочий за субъектами РФ осуществляется за счёт собственных средств. «Тем самым началась серьезная работа по упразднению необеспеченного федерального мандата, в первую очередь, в социальной сфере, при чем многие социальные льготы и гарантии, установленные федеральными законами, финансировались из федерального бюджета частично»<sup>49</sup>. Как результат – уменьшение диспропорции бюджетной обеспеченности различных регионов.

Положив в основу вышеизложенные принципы, был осуществлен пересмотр федерального законодательства, определяющего взаимоотношения субъектов федерации и федерального центра. В итоге большинство полномочий по вопросам совместного ведения были отнесены на федеральный уровень.

Однако вскоре стала очевидна затруднительность самостоятельного исполнения этих полномочий федерацией, вследствие чего центр стал делегировать данные полномочия обратно субъектам, обеспечивая за счёт федеральных субвенций их исполнение.

Вместе с работой над федеральным законодательством продолжалась работа по устранению договорных аспектов российского федерализма.

Как отмечалось ранее, основная работа по заключению двухсторонних договоров по линии «федерация-субъект» пришлась на период 1994-1998 гг.

С принятием Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов

---

<sup>49</sup> Черепанов В. А. О становлении и развитии федерализма в России // Studia Politologiczne. 2016. С. 42.

Российской Федерации»<sup>50</sup> был сформирован на законодательном уровне новый взгляд на договорное регулирование, определены его правила, порядок и пределы. Следует отметить, что существующие договоры зачастую выходили за определенные рамки, в связи с чем закон определил необходимость приведения договоров в соответствие с требованиями Конституции, для чего был установлен трехлетний срок. Однако принятие указанного закона не стало панацеей от сложившихся проблем.

Наибольшее значения в рамках федеративной реформы возымело принятие новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 04.07.2003 № 95-ФЗ<sup>51</sup>).

Действительное устранение проблем договорного регулирования стало проводиться за счёт заключения новых двухсторонних договоров, предусматривающих прекращение действий предшествующих договоров. Таким образом большинство двухсторонних договоров о разграничении предметов ведения и полномочий прекратили своё действие в начале 00-х годов. По-новому была определена сущность договорного процесса в России. Его роль определена законом в качестве вспомогательной при ведущей роли законодательного регулирования. При этом договорное регулирование может содержать только те положения, которые требуются для иного разграничения полномочий, чем установленное федеральными законами, исключая какие-либо противоречия Конституции РФ.

Закон имел особое значение для сложносоставных субъектов РФ, т. к. предусматривал передачу части полномочий автономного округа в ведение областных (краевых) органов государственной власти вместе с финансовым

---

<sup>50</sup> Федеральный закон от 24.06.1999 № 119-ФЗ (ред. от 20.05.2002) «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3176.

<sup>51</sup> Федерального закона от 04.07.2003 № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003, № 27. Ст. 2709.

обеспечением их выполнения (ст. 26.6). Из общего перечня полномочий, закрепленных за российскими субъектами, 24 полномочия на территориях автономных округов после принятия закона стали осуществляться областными (краевыми) органами власти, а 17 – исполняться самостоятельно округами.

В условиях изменившегося подхода к пониманию договоров о разграничении предметов ведения и полномочий, статьей 5 Федерального закона от 04.07.2003 № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» было определено обязательное утверждение действующих на момент принятия закона договоров о разграничении предметов ведения и полномочий в течение двух лет со дня вступления закона в силу. За это время ни один договор утвержден не был.

Единственным исключением стал договор с Республикой Татарстан. В конце 2005 года новый договор был одобрен Госсоветом республики, в конце 2006 года он был внесен в Государственную Думу Президентом РФ и 24 июля 2007 был принят федеральный закон<sup>52</sup>, утвердивший новый договор.

Новый договор предусматривал куда более скромный статус Татарстана, окончательно устраняя его экстраординарное и прямо неконституционное положение.

В первую очередь было устранено упоминание Татарстана как суверенного государства, вслед за чем был устранен весь вытекающий из предшествующего правового положения «перекос» государственных полномочий. Справедливости ради стоит отметить, что существовавшая ярко выраженная асимметрия в случае с Татарстаном была ликвидирована несколько ранее. В первой половине 00-х в процесс приведения Конституции Татарстана в соответствие с федеральной конституцией активно включилась Генеральная прокуратура РФ (в частности, по вопросам суверенитета, гражданства Татарстана,

---

<sup>52</sup> Федеральный закон от 24.07.2007 № 199-ФЗ «Об утверждении договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» // Собрание законодательства РФ. 30.07.2007. № 31. Ст. 3996.

обязательном двуязычии президента и другим вопросам), итогом чего стало признание Верховным судом Татарстана спорных положений незаконными.

Вместе с тем, ранее действующий договор утратил силу в связи с истечением ранее упомянутого срока утверждения договоров.

В сущности, новый договор закрепил за органами государственной власти Татарстана лишь право на совместное с федеральным центром решение вопросов, связанных с экономическими, экологическими, культурными и некоторыми другими особенностями республики.

В отличие от предшествующего договора, новый договор носил срочный характер, срок которого составил 10 лет. В течение этого срока Татарстан оставался единственным российским субъектом, с которым был заключен подобный договор. Несмотря на стремление властей Татарстана заключить новый договор по истечении установленного срока, у окончательно окрепшего федерального центра отсутствовали какие-либо объективные причины для пролонгирования действующего или заключения нового договора – всё необходимое определено законом, а сам Татарстан заново интегрировавшись в федерацию наравне с другими регионами лишился своей исключительности, что исключало необходимость исключительного договорного регулирования. В силу изложенного инициатива татарских властей не встретила поддержки на федеральном уровне, и в дальнейшем договор прекратил своё действие за истечением его срока.

Таким образом, в 2017 году с прекращением действия рассматриваемого договора была полностью устранена «перекося» в отношениях с федеральным центром некогда самого асимметричного с правовой точки зрения субъекта РФ.

В период 2010-х значительных преобразований в нормативном аспекте федеративных отношений не происходило, за исключением, пожалуй, возвращения выборов глав регионов. Причём субъекты самостоятельно определяли какой модели придерживаться – избрание путем всеобщего голосования или избрание депутатами представительного органа. Также следует отметить со-

стоявшееся в 2014 году вхождения в состав России Крыма и Севастополя как самостоятельных субъектов Российской Федерации.

Отдельно стоит отметить попытки министерского управления периферийными территориями. Так в указанный период возникли Министерство по развитию Дальнего Востока и Арктики (единственное сохранившееся на сегодняшний день), Министерство по делам Северного Кавказа, Министерство по делам Крыма.

Рассуждая об особенностях федеративных отношений с отдельными регионами, нельзя не уделить хотя бы некоторое внимание вопросам взаимоотношений федерального центра и органов государственной власти Чечни.

Формально-юридически данный регион с момента образования Российской Федерации оставался в правовом поле России. На практике же ситуация была совершенно иной. Действительное возвращение Чечни в правовое поле России произошло лишь в начале 2000-х годов. 23 марта 2003 на республиканском референдуме была принята Конституция Чеченской Республики<sup>53</sup>, в которой, в частности, Чечня признавалась российским субъектом. Однако не простой опыт взаимоотношений с федеральным центром в последний десяток лет, а также сохраняющаяся в некоторой степени нестабильность в регионе (в Чечне до 2009 года действовал режим контртеррористической операции) обусловила необходимость закрепить на нормативном уровне особенности взаимоотношений между Российской Федерацией и Чечней как её субъектом.

На момент принятия Конституция Чечни, подобно Конституции Татарстана, подчеркивала ассиметричное положение соответствующего субъекта в составе федерации. Например, Конституцией Чечни в изначальной редакции закреплялось собственное гражданство Чеченской Республики, однако после внесения изменений, принятых на республиканском референдуме 2 декабря 2007 г. данная категория была заменена категорией «гражданин Российской Федерации, проживающий на территории Чеченской Республики». Да и в це-

---

<sup>53</sup> Конституция Чеченской Республики от 23.03.2003 (ред. от 20.07.2018) // Вести республики. 2003. 29 марта. № 18.

лом, говорить об установлении в регионе конституционной законности в условиях сохранявшейся социальной напряженности, довольно высокого уровня террористической угрозы, послевоенного состояния экономики региона, в первое десятилетие XXI века было невозможно, в связи с чем определенная асимметрия в положении Чечни вполне закономерна.

Несмотря на то, что в начале 2000-х практика договорного регулирования предметов ведения постепенно сходилась на нет, Чечня должна была стать одним из тех исключений, на которые общее правило не распространяется. Попытки определить особенности статуса Чечни на договорной<sup>54</sup> основе предпринимались ещё во второй половине 90-х годов, после завершения первой чеченской кампании, однако вновь начавшиеся боевые действия изменили положение дел. Активная работа над проектом нового договора пришла на 2003-2005 гг. В начале 2005 года проект Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Чеченской Республики на период 2005-2015 годов, разработанный рабочей группой Государственного Совета Чеченской Республики, стал достоянием общественности и был разослан во многие СМИ республики<sup>55</sup>.

Данный проект подразумевал закрепление весьма обширного и даже исключительного круга государственных полномочий за правительством Чеченской Республики для преодоления экономического, социального и экологического бедствия.

В соответствии со статьей 2 проекта договора за Чечней должен был быть закреплён статус «Регион интенсивного экономического развития».

К совместному ведению федерации и Чеченской республики в проекте договора предлагается отнести вопросы внешнеэкономической деятельности Чечни, привлечения в её экономику иностранных инвестиций, создания сов-

---

<sup>54</sup> Указ Президента Российской Федерации от 28.05.1996 № 789 «О проекте Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Чеченской Республики» // Российская газета 1996. 31 мая. № 102.

<sup>55</sup> Проект договора о разграничении полномочий между Российской Федерацией и Чеченской Республикой : сайт ИА «Регнум». [Электронный ресурс]. URL: <https://regnum.ru/news/400020> (дата обращения: 11.01.2024).



местных предприятий, реализации за рубеж производимой на ее территории продукции. Вместе с тем, проектом предполагалась: передача в собственность Чечни всех федеральных предприятий нефтегазовой отрасли; предоставление льгот предприятиям, участвующим в восстановлении республики; создание собственного национального банка, как части Центрального Банка России, возвращение в бюджет Чечни сумм, равных сумме таможенных пошлин, взимаемых в Чеченской Республике и др.

Однако ни в виде данного проекта, ни в каком-либо ином виде, договор разграничения полномочий с Чеченской Республикой так и не был проведен в жизнь. С формально-юридической точки зрения Чеченская Республика выступает вполне типичной республикой в составе Российской Федерации. Хотя по меньшей мере необъективной оказалась бы аналогичная оценка применительно к фактическому положению региона в рамках федеративного государства. Данный вопрос не единожды становился предметом пристального рассмотрения различных субъектов, в том числе, ученых-политологов. Однако, несмотря на большое внимание к данному вопросу, в контексте историко-правового исследования, с учётом ограниченности его объема, представляется излишним детальное рассмотрение вопроса фактической эксклюзивности Чечни как российского субъекта.

Всё вышеизложенное свидетельствует о постепенной централизации российского федерализма как меры противодействия центробежным процессам. Вместе с тем, в юридической литературе нередко обращалось внимание на проявления обратных процессов, выраженных расширением полномочий региональной власти в условиях распространения COVID-19, однако как показывает современная правовая действительность, данный поворот был лишь временной необходимостью в условиях существенной эпидемиологической угрозы и в какой-либо значительной степени не оказал влияния на развитие федерализма в целом.

Таким образом, в начале XXI века федеральный центр пошел по пути централизации, в связи с чем существующая в Российской Федерации дого-

ворная асимметрия субъектов федерации была в значительной степени скорректирована. Однако малая степень асимметрии различных субъектов продиктована самой Конституцией РФ.

### **2.3 Российский федерализм в современности: состояние и перспективы**

Ранее было рассмотрено становление и первичное развитие современного российского федерализма, а также присущие тому периоду договорные аспекты федеративного устройства России. Однако сосредоточившись на договорном начале, ранее практически не были рассмотрены законодательные аспекты российского федеративного устройства.

Теперь, отбросив всё лишнее, а именно в таком качестве сегодня предстает договорное регулирование федеративных отношений в России (по крайней мере в части своих учредительных свойств), представляется необходимым детально рассмотреть конституционное и законодательные основы российского федерализма.

Как говорилось ранее, Конституцией 1993 Россия объявлена федеративным государством, как это следует из статьи 1.

Статьей 4 определено, что суверенитет России распространяется на всю ее территорию, её законы имеют верховенство на всей территории.

Вместе с тем, статьей 15 закреплена высшая юридическая сила Конституции РФ – законы и иные правовые акты, принимаемые в России, в том числе субъектами федерации, не должны вступать в противоречие с ней.

Особенности субъектного состава России определены статьей 5 Конституции РФ, согласно которой федерацию образуют республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа, которые являются равноправными.

В этой же статье упоминаются различные наименования основных законов: для республик это конституции; для остальных субъектов – уставы.

В соответствии с частью 3 статьи 5, федеративное устройство России основано на ее государственной целостности, единстве системы государствен-

ной 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.

Вместе с тем, в части 4 отдельно упоминается равноправие субъектов в отношении с федеральным центром. Однако, настоящее исследование весьма наглядно продемонстрировало, что в первую пору нового российского государства это положение не было безусловным.

Статьей 6 закреплено единое гражданство. И опять же, данное положение лишь со временем удалось привести в жизнь в полной мере (так ещё в начале 2000-х своим собственным гражданством обладали Татарстан и Чечня).

В Российской Федерации гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств.

Данные положения являются компонентами основ конституционного строя в России, они включены в первую (неизменяемую) главу Конституции.

Безусловно, наибольший интерес в контексте настоящего исследования представляет глава 3 Конституции РФ и в отличие от первой главы её положения могут быть подвергнуты изменениям и подвергались им.

До 2020 года поправки в Конституцию вносились в 2008 и 2014 годах, однако федеративные отношения этими поправками прямо не затрагивались. Также следует сказать, что на данном временном промежутке вносилось множество изменений в статьи 65 Конституции РФ, закрепляющую субъектный состав, однако данные изменения, равно как и сама статья 65, обладают иной правовой природой, отличной от других конституционных положений.

В 2020 году в Конституцию РФ был внесен масштабный пакет поправок, в частности, затронувший и главу 3, а также иные положения, имеющие отношения к федеративным отношениям.

Несмотря на объявленное статьей 5 равноправие субъектов, особенности некоторых из них определяет сам Основной закон.

В соответствии со статьей 66 федеральным законом могут быть опреде-

лены по представлению законодательных и исполнительных органов автономной области, автономного округа может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе.

Однако, на сегодняшний день такие федеральные законы в России не приняты.

При этом отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области. Таким образом, частью 4 статьи 66 Конституции РФ была определена особенность конституционного статуса другого типа субъектов – автономных округов. Данные субъекты являются единственными, кто может входит в состав иного субъекта, что, однако, не умаляет его равного положения с другими субъектами в отношении с федеральным центром. Однако, вхождение в иной субъект для автономных округов необязательно, например, Чукотский автономный округ является единственным из четырех автономных округов, не входящих в состав иных субъектов.

При этом стоит отметить, что некоторые особенности статуса автономных округов определены текущим законодательством. Например, правила осуществления краями и областями, имеющими в своём составе автономный округ, полномочий, переданных федерацией – такие полномочия осуществляются на всей территории субъекта, включая территорию автономного округа (ст. ч. 7 ст. 41 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»<sup>56</sup>). Более пристальное внимание на вопрос распределения полномочий в сложносоставных субъектах будет обращено в дальнейшем.

К особенностям республик, помимо отличного от остальных наименования основного закона, а до конституционной реформы 2020 года и наименования должности главы субъекта, следует отнести право республик на установ-

---

<sup>56</sup> Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 52 Ст. 8973.

ление собственного государственного языка наряду с русским установление собственного государственного языка наряду с русским (статья 68 Конституции РФ).

Следует отметить, что формально-юридически данные особенности являются исчерпывающими (не считая договорного регулирования между автономными округами и субъектами, в которые они входят, а также принципа образования соответствующего субъекта). В сущности, разные наименования субъектов есть дань советской традиции нежели действительная асимметрия, однако некоторые особенности национальных субъектов всё же требуют особого подхода, следствием чего и стали упомянутые выше особенности таких субъектов как автономные округа и республики.

Краеугольное значение в части определения содержания федеративных отношений в России имеют статьи 71-73, определяющие предметы собственного ведения как России, так и её субъектов, а также предметы их совместного ведения.

К исключительному ведению федерации отнесены:

- принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением;
- федеративное устройство и территория Российской Федерации;
- регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств;
- организация публичной власти; установление системы федеральных органов власти, порядка их организации и деятельности, их формирование;
- федеральная государственная собственность и управление ею;
- установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, научно-технологического, социального, культурного и национального развития России; установление единых правовых основ системы здравоохранения, системы

воспитания и образования, в том числе непрерывного образования;

- установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки;

- федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;

- федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация, информационные технологии и связь; космическая деятельность;

- внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира;

- внешнеэкономические отношения Российской Федерации;

- оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования; обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных;

- определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;

- судоустройство; прокуратура; уголовное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское законодательство; процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности;

- федеральное коллизионное право;

- метрологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система

и исчисление времени; геодезия и картография; наименования географических объектов; метеорологическая служба; официальный статистический и бухгалтерский учет;

- государственные награды и почетные звания Российской Федерации;

- федеральная государственная служба.

К совместному ведению федерации и субъектов, в равной мере распространяясь на все типы субъектов РФ, отнесены:

- обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам;

- защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон;

- вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;

- разграничение государственной собственности;

- природопользование; сельское хозяйство; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;

- общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта, молодежной политики;

- координация вопросов здравоохранения, в том числе обеспечение оказания доступной и качественной медицинской помощи, сохранение и укрепление общественного здоровья, создание условий для ведения здорового образа жизни, формирования культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью; социальная защита, включая социальное обеспечение;

- защита семьи, материнства, отцовства и детства; защита института

брака как союза мужчины и женщины; создание условий для достойного воспитания детей в семье, а также для осуществления совершеннолетними детьми обязанности заботиться о родителях;

- осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;

- установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;

- административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;

- кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат;

- защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;

- установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;

- координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.

Данные предметы ведения не означают, однако, полноценного участия субъектов по всему обозначенному комплексу вопросов в полном объеме. Основные полномочия по данному кругу вопросов, относимые на сторону субъектов федерации, определяются текущим законодательством. В настоящий момент весьма объемный и детальный перечень собственных полномочий субъектов по предметам совместного ведения сформулирован в части 1 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Предметы собственного ведения субъектов сформулированы по остаточному принципу, что, в сущности, не ново для федеративных государств. В



соответствии со статьей 73 Конституции, вне пределов собственного ведения федерации и федеральных полномочий по предметам совместного ведения, российские субъекты обладают всей полнотой государственной власти.

Однако, при таком подходе становится довольно сложно идентифицировать собственные полномочия субъектов РФ.

«На практике за субъектом оказываются закреплены формирование бюджета и его исполнение, налоги и сборы, взимаемые им в соответствии с федеральным законодательством, управление и распоряжение собственностью субъекта, проведение выборов в законодательный орган и органы местного самоуправления, а также референдумов субъекта, административно-территориальное устройство субъекта»<sup>57</sup>.

Таким образом, за субъектами РФ фактически сохраняются лишь те полномочия, реализация которых централизованно была бы затруднительна или практически невозможна, а также те полномочия, которые необходимы регионам для обеспечения реализации закрепленных за ними полномочий (в том числе и, пожалуй, в первую очередь по вопросам совместного ведения, как более значимым аспектам государственного управления). Например, собственные налоги и сборы являются необходимым условием формирования доходной части регионального бюджета, за счет которого будет обеспечиваться реализация иных государственных полномочий региона, которые должны осуществляться им за счёт собственных средств.

Однако, с учётом вышеизложенного, становится ясно, что объем собственных полномочий не велик. Составители конституции наиболее важные государственные полномочия распределили между собственным полномочиями федерации и полномочиями в сфере совместного ведения. При этом даже те вопросы, которые сегодня отнесены к собственным полномочиям субъектов в рамках предметов совместного ведения, так и к полномочиям по вопросам собственного ведения регионов, в любой момент могут быть изъяты феде-

---

<sup>57</sup> Гуляков Д. А. Становление и развитие федерализма: сравнительное историко-правовое исследование основных федеративных моделей (конец XVIII – начало XXI века) : дисс. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2022. С. 471.

ральным центром, причём такое изъятие даже не потребует внесения изменений в Основной закон.

К примеру, в случае с вопросами совместного ведения, достаточно лишь внести изменения в федеральный закон, разграничивающий данные полномочия. К примеру, в случае с вопросами совместного ведения, достаточно лишь внести изменения в федеральный закон, разграничивающий данные полномочия. На практике такое перераспределение чаще всего встречается, когда федеральный центр оказывается готов урегулировать то или иное отношение, которое ранее оставалось вне непосредственного внимания федерального законодателя.

В российской правовой действительности действует принцип, согласно которому всё то, что отнесено к компетенции субъекта, может быть урегулировано им самостоятельно до тех пор, пока данные отношения не урегулированы федеральным законодательством. При этом данное положение нельзя расценивать как недостаток существующей модели. Скорее наоборот. Отсутствие большей государственной самостоятельности регионов есть неотъемлемая черта той модели, которая избрана её многонациональным народом с принятием Конституции РФ. Говоря же конкретно о замещении регионального правового регулирования регулированием федеральным, следует отметить прогрессивное значение данного механизма.

Зачастую, в вопросах, которые федеральный законодатель не смог урегулировать повсеместно, либо же не смог своевременно оценить возникшую, либо возникающую необходимость правового регулирования общественных отношений, региональный законодатель становится первопроходцем. Данное явление в правовой науке получило наименование «опережающего правотворчества субъектов РФ».

Конкретное общественное отношение, требующее регулирования и находящееся в совместном ведении или собственном ведении субъектов, зачастую выявляется именно государственными органами субъектов, что и неудивительно, ведь власть региональная в любом случае значительно ближе к

населению. Придавая такому отношению правовое регулирование, и в процессе его исполнения и применения, подтверждая эффективность сложившегося регулирования, оно может быть заимствовано федеральным центром и спроецировано на всю федерацию.

При этом стоит отметить, что не все регионы и не во всех случаях спешат реализовывать преимущества своей приближенности к населению. Взяв определенный спектр правового регулирования и проанализировав законодательства различных субъектов, можно прийти к выводу, что далеко не все регионы достаточно оперативно реагируют на возникающие изменения в общественных отношениях. Именно в таких ситуациях и раскрывается прогрессивная роль заимствования регионального опыта федеральным законодателем с дальнейшей проекцией на всю федерацию.

Аналогичная ситуация с собственными полномочиями. Во-первых, многие из собственных полномочий субъектов реализуются ими в соответствии с федеральным законодательством, например, полномочия в налоговой сфере – в соответствии с налоговым законодательством, полномочия в части установления и формирования собственной системы органов государственной власти – в соответствии с общими принципами организации публичной власти в российских субъектах (которые в действительности весьма полно и обстоятельно регулируют многие вопросы организации власти на региональном уровне). Во-вторых, не стоит забывать про верховенство федерального законодательства. Таким образом, в отсутствие прямо закрепленного в конституционном тексте перечня полномочий региональной власти, любой вопрос, урегулированный федеральным законом, приводит к необходимости регионов считаться с возникшим правовым регулированием.

Но и распределение полномочий по вопросам совместного ведения построено не по принципу координацию в регулировании обозначенных вопросов, но по принципу их субординационного распределения. Таким образом, в рамках вопросов совместного ведения федерация самостоятельно определяет какой уровень власти осуществляет то или иное полномочие.

В развитие положений статьи 8, статья 74 Конституции РФ говорит о недопущении установления таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств внутри территории России.

Российские регионы самостоятельно определяют собственную систему органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации органов государственной власти, установленных федеральным законом. Это означает, например, что субъект РФ принимает решение о наименовании, структуре, численности, сроке полномочий, кворуме для своего законодательного органа.

Федеральные органы госвласти могут образовывать свои территориальные органы. При этом Конституция РФ допускает передачу по соглашению полномочий между федеральными и региональными органами, если это не противоречит требованиям Конституции и федерального законодательства.

Данные положения составляют конституционные основы федеративных отношений в России.

Конституционная реформа 2020 года несмотря на, казалось бы, немногочисленные изменения в сфере федеративных отношений всё же привела к закреплению принципиально новых с правовой точки зрения взаимоотношений субъектов с федеральным центром. Всё-таки значительный объем поправок 2020 года был направлен на усиление президентской власти, в связи с чем, исходя из только лишь измененных конституционных положений можно было говорить о централизации в вертикали федеральной власти. Несмотря на не столь объемные конституционные изменения в части горизонтали власти, её приведение в соответствие с вектором усиления власти президента, не заставило себя долго ждать.

Значительное конституционное преобразование не могло не отразиться на текущем законодательстве, в силу чего многие законодательные акты подверглись серьезной корректировке при приведении в соответствии с Конституцией РФ, а в ряде случаев и вовсе были приняты новые законодательные ак-

ты. Именно таким примером является наиболее важный применительно к настоящему исследованию законодательный акт – Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», заменивший Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Данный федеральный закон, в контексте исследования федеративных отношений представляет особый интерес, что продиктовано широким перечнем предметов совместного ведения федерации и ее субъектов, отсутствием конституционного механизма распределения полномочий в рамках предметов совместного ведения. Принятие данного закона в конечном итоге ознаменовало новый этап централизации российского федерализма.

Первое заметное изменение – это изменение правового статуса глав российских субъектов. Согласно новому закону, высшее должностное лицо субъекта сможет избираться на неограниченное количество сроков (ранее он мог занимать должность не более двух сроков подряд).

П. В. Крашенников обосновывает целесообразность данного изменения существующими прецедентами, «когда руководители регионов успешно отработали два, три или четыре срока»<sup>58</sup>. Хотя с практической точки зрения данное замечание вполне справедливо, не стоит забывать про принцип сменяемости власти. Закрепление максимального количества сроков полномочий служит необходимым противовесом при наличии у лица довольно значительной власти и предупреждает возможные злоупотребления на должности в будущем. Кроме того, закрепление предельного количества сроков для глав субъектов в полной мере согласуется с принципом единства системы публичной власти, проходящий красной нитью через весь закон, т. к. соответствующее ограничения срока для Президента РФ сохранено и даже ужесточено.

Обоснованные вопросы вызывает новое понимание оснований прекра-

---

<sup>58</sup> Берсенев А. А. Закон об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ и укрепление режима президентской власти // МНСК-2022: материалы 60-й Международной научной студенческой конференции. Новосибирск, 2022. С. 182.

щений полномочий глав субъектов, а именно такое основание как утрата доверия: предшествующий федеральный закон предусматривал конкретные основания прекращения полномочий в связи с утратой доверия, действующий закон таких оснований не имеет и делает это полномочие главы государства дискреционным.

В то же время исключена процедура отстранения главы региона от должности народом, что, при формально-юридическом подходе, свидетельствует о значительном снижении влияния избирателей на деятельность глав субъектов. Однако стоит отметить, что данное основание лишения полномочий практически не встречалось с реализацией в жизни.

Укрепление централизации российской власти, начавшееся в начале XXI века и пришедшее в настоящее время к изложенному нормативному состоянию, не могло не стать предметом пристального внимания в учёных-юристов.

В правовой литературе сравнительно распространено мнение о том, что сложившееся в России государственное устройство либо вовсе не соответствует критериям федерации, либо может быть названа таковой лишь условно, ввиду крайне высокой степени централизации, более соответствующей унитарному устройству. Особенно распространена данная позиция среди западных исследователей<sup>59</sup>, воспринимающих российское государственное устройство исключительно через призму устройства собственных государств, которые в большинстве своём более походят на классическую модель федерации. Можно встретить данную позицию и в трудах российских исследователей, воспринимающих несоответствие российской модели классических концепций как исключаящее возможность существования в России истиной федерации.

Действительно, следует признать, что в России отсутствует политическая самостоятельность регионов, существующая централизация подразумевает общий вектор государственной политики на всех уровнях публичной вла-

---

<sup>59</sup> Например, Ross C. Federalism and De-Federalisation in Russia // Routledge Handbook of Russian Politics and Society. L., 2022. P. 203.

сти. Однако, с нашей точки зрения, российский федерализм, сформирован именно таким образом в силу сложившихся исторических, экономических, социальных и иных предпосылок и выступает эффективным средством управления и необходимым компонентом формы современного российского государства в силу особенностей субъектов и в конечном счете невозможности централизованной реализации всего комплекса государственных полномочий.

Вернемся к особенностям правовых статусов российских субъектов. Особого внимания заслуживает статус российских автономий.

Существующая сегодня субъектная дифференциация стала следствием особенностей административно-территориального устройства СССР, которое подразумевало нормативные отличия в статусе различных субъектов. В настоящее же время они фактически являются практически идентичными по статусу субъектами, за некоторым исключением, а различные наименования во многом следствие исторической привычки.

Однако если идентичность конституционно-правового статуса административно-территориальных субъектов, равно как и особенности статуса республик, очевидны и в полной мере рассмотрены нами ранее, то статус российских автономий требует более пристального исследования.

В России как, отмечалось ранее, существует два типа субъектов – автономные округа и автономная область.

В России в настоящее время существует лишь одна автономная область – Еврейская и упомянутая в основах конституционного строя России в единственном числе, что делает весьма маловероятным изменение в ближайшей перспективе количества данной категории субъектов. Однако, Конституция РФ не определила каких-либо существенных особенностей данной категории субъектов РФ, которые были бы приведены в жизнь. Равно как и в случае с автономными округами об автономной области может быть принят федеральный закон, которым будут определены особенности его правового статуса и которые не приняты до настоящего времени, вместе с тем, как и в случае с автономными округами, автономная область образована по национально-

территориальному признаку, хотя количество лиц, идентифицирующих себя как евреи, в регионе незначительно – 837 человек при общей численности населения 150 453 человека<sup>60</sup>, т. е. примерно 0.56 %.

При всём изложенном очевидно, что в настоящее время Еврейская автономная область по своему положению представляет собой вполне типовой регион без каких-либо существенных особенностей своего конституционно-правового статуса, а представление о нём как об автономии не соответствует фактически положению и существующему нормативному положению. Изменение данного положения может быть достигнуто за счёт принятия специального федерального закона, однако, с учётом фактического положения, нами не усматривается никаких предпосылок для принятия такого закона.

То же отчасти справедливо и для одной категории автономных округов.

В полной мере идентичная ситуация сложилась с Чукотским автономным округом. Данный регион является единственным автономным округом, входящим в федерацию непосредственно. С учётом того, что в России отсутствует специальное законодательное регулирование в части статуса автономных округов, он оказывается лишён предусмотренных Конституцией РФ и текущим федеральным законодательством особенностей статуса автономного округа, так как они обращены к автономиям в составе сложносоставных («матрешечных») субъектов.

Однако стоит отметить, что в отличие от еврейской автономии национально-территориальный принцип образования субъекта в случае Чукотки оправдан – титульной нацией представлено 27.99 % процентов населения, хотя, как и в случае с большинством российских регионов, большинство населения составляют русские (53.7 %) <sup>61</sup>.

Говоря об оставшихся автономных округах, отметим, что главное в их

---

<sup>60</sup> Итоги ВПН-2020. Национальный состав и владение языками. Таблица 1. Национальный состав населения // [Электронный ресурс]. URL: [https://rosstat.gov.ru/vpn/2020/Tom5\\_Nacionalnyj\\_sostav\\_i\\_vladenie\\_yazykami](https://rosstat.gov.ru/vpn/2020/Tom5_Nacionalnyj_sostav_i_vladenie_yazykami) (дата обращения: 12.12.2023).

<sup>61</sup> Итоги ВПН-2022. Национальный состав и владение языками. Таблица 1. Национальный состав населения // [Электронный ресурс]. URL: [https://rosstat.gov.ru/vpn/2022/Tom5\\_Nacionalnyj\\_sostav\\_i\\_vladenie\\_yazykami](https://rosstat.gov.ru/vpn/2022/Tom5_Nacionalnyj_sostav_i_vladenie_yazykami) (дата обращения: 12.12.2023).



статусе – это перераспределение полномочий с областью (краем), в который входит соответствующий округ.

Вместе с тем, анализ уставов российских автономий позволяет выделить определенные особенности, свойственные данным категориям субъектов, а именно – особое внимание к правам коренных малочисленных народов, что, однако, не обуславливает необходимости существования их специального статуса.

Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» предусмотрел особенности представления кандидатур для избрания высшего должностного лица автономного округа, входящего в состав области, депутатами законодательного органа автономного округа, а также вслед за ранее действующим законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определил правила разграничения полномочий между автономными округами и их сложносоставными субъектами.

Органы государственной власти автономных округов, входящих в область (край), самостоятельно осуществляют полномочия по предметам собственного ведения субъектов РФ, если иное не установлено соглашением с областью (краем) (часть 6 статьи 41).

В случае передачи полномочий по вопросам ведения федерации либо по предметам совместного ведения, они осуществляются сложносоставной областью (сложносоставным краем) на всей территории субъекта, включая территорию автономного округа (часть 7 статьи 41).

Также законом чётко разграничены полномочия автономных округов и включающих их субъектов по предметам совместного ведения. Так из собственных полномочий субъектов по предметам совместного ведения 41 полномочие из более чем 170 полномочий осуществляется самостоятельно краем или областью на всей территории, включая территорию автономного округа, если иное не определено федеральным законом или договором (часть 8 статьи

41).

Но что в тюменской, что в архангельской «матрёшке» данные отношения были урегулированы на договорной основе. Статьей 3 трехстороннего договора<sup>62</sup> между Тюменской областью и автономиями в её составе прямо определено, что на территории автономных округов указанные выше полномочия осуществляются автономиями самостоятельно.

То же справедливо и для Ненецкого автономного округа в составе Архангельской области (статья 2 Договора<sup>63</sup>).

Таким образом, при нормативной вариативности на сегодняшний день сложилась ситуация, при которой автономии осуществляют все полномочия как субъекты РФ самостоятельно, вопреки общему правилу, определенному федеральным законом. При таких условиях главной особенностью статуса автономного округа являются особенности бюджетные. Так в силу пункта 4 статьи 56 Бюджетного кодекса РФ<sup>64</sup> становится возможным перераспределять налоговые доходы от федеральных налогов и сборов, указанных в пункте 2 статьи 56 Бюджетного кодекса РФ в договорном порядке.

В этих условиях, полагаем существование непосредственно входящих в состав федерации автономий в современных условиях бессмысленным. Вопрос целесообразности существования автономных округов в составе иных субъектов, также является по меньшей мере дискуссионным вопросом, особенно применительно к тем округам, которые обладают достаточной степенью финансовой самостоятельности.

Вместе с тем, следует обратить внимание на невозможность исключения из субъектного состава в условиях действия современной Конституции РФ ав-

---

<sup>62</sup> Договор между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа о продлении (пролонгации) действия договора между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа от 9 июля 2004 года от 16.06.2023 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.duma72.ru/ru/activities/gov> (дата обращения: 12.03.2023).

<sup>63</sup> Закон Ненецкого автономного округа от 05.06.2014 № 1-ОЗ «Об утверждении Дополнительного соглашения к Договору между органами государственной власти Архангельской области и Ненецкого автономного округа о взаимодействии при осуществлении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 10.10.2023.

<sup>64</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 26.02.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

тономной области, т. к. основами конституционного строя предусмотрено её наличие в составе России. Таким образом, в рамках действия современной конституции становится невозможным приспособление нормативного материала к фактическому положению.

Процессы централизации, изначально представляющие собой механизм противодействия дезинтеграции российских регионов, в настоящее время, пройдя точку определенного баланса в федеративных отношениях между регионами и федерацией, стала самостоятельным фактором деформации российского федерализма, но уже в противоположную сторону – сторону централизации федеративных отношений. После проведенной конституционной реформы и дальнейшего реформирования текущего законодательства федеративные отношения в России обрели новые очертания, федерализм пришёл к максимальной в современной истории степени централизации.

Сложившееся в России модель федерации действительно обладает исключительными чертами, отличающими её от классической модели, однако, они всё же недостаточны для восприятия России как унитарного государства. Безусловно, сложившаяся модель выходит за границы исходной концепции федеративного государства, но, по нашему мнению, это не исключает понимания российского государственного устройства как федерации, хоть и экстраординарной с крайне высокой степенью централизации, но однозначно не как унитарного государства.

Кроме того, следует отметить, что сложившийся вектор развития российского федерализма сделал возможным достижение главных целей федеративного устройства России – достижение высокого уровня консолидации её многонационального народа и эффективное управление государством.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В рамках диссертационного исследования были рассмотрены предпосылки и процесс возникновения российского федерализма, проанализирована динамика федеративных отношений советской модели, выявлены её существенные характеристики, рассмотрена трансформация федеративных отношений в условиях распада СССР, его первичная адаптация к новым политико-правовым реалиям и дальнейшее развитие, дана оценка современному состоянию российского федерализма и как итог определены тенденции развития отечественного федерализма.

Обратимся к основным положениям настоящего исследования и отметим существенные характеристики советской федеративной модели.

1. Федерация в России начала складываться с учреждением РСФСР. Правовой основой данного процесса стала Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа 1918 г., впервые провозгласившая федеративное устройство. В дальнейшей декларация стала компонентом первой российской конституции, также закрепившей федеративное устройство нового государства. Федеративные отношения того времени находились в состоянии «зародыша» и практически не были урегулированы Основным законом, образуя лишь «почву» для будущего государственного строительства.

2. На момент образования СССР в 1922 г. бесспорна договорная природа новой федерации, в отличие от чисто конституционной природы федерализма, возникшего в РСФСР в 1918 г. Но с принятием первой Конституции СССР и параллельным преобразованием роли коммунистической партии в государственном управлении нивелировалась роль Договора об образовании СССР: несмотря на развитие Конституцией 1924 г. положений договора, сохранения права на сецессию и других основ правового статуса союзных республик, многие его проявления постепенно теряют практическое значение, обретая лишь формальный характер. Суверенитет союзных республик, в том смысле и в том

объеме, в котором он был предусмотрен договором, постепенно сошёл на нет.

3. Советская Россия в рамках СССР, формально, стала лишь одним из равноправных компонентов новой государственной системы, но на практике, на протяжении всего существования Советского Союза являлась его ядром, государствообразующим элементом.

4. С образованием СССР и вхождением в него государственных образований федеративного устройства (РСФСР и Закавказской СФСР), в Союзе сложилась модель «федерация в федерации».

5. Помимо союзных республик, представляющих собой полноценные субъекты Союзной федерации, СССР включал в себя автономии, входящие в состав союзных республик федеративного устройства.

6. Федерация в СССР была построена по национальному признаку. В основу федеративных союзных республик также был положен национальный признак, однако, они, также имели в своём составе автономные образования, находившиеся по своему конституционно-правовому статусу ниже республик, но обладающие особенностями, отличающими их от административно-территориальных единиц.

7. Формально-юридически было закреплено конституционное право субъектов федерации на сецессию (однако проработанный правовой механизм такого отделения отсутствовал, на практике сецессия не реализовывалось до конца 80-х годов).

8. Сам советский федерализм был «пропитан» принципом идеократичности и выступал одним из инструментов построения на территории советского государства социализма с последующим переходом на высшую ступень развития общества (по мнению приверженцев формационного подхода) – коммунизма.

9. При формальной децентрализации власти с определением системы органов государственной власти по вертикали, фактически СССР представлял собой крайне централизованное государство, подчиненное руководящему началу партийных органов, что порождает обоснованные вопросы о сущности

государственного устройства СССР.

10. Институты государственного управления не просто находились в зависимости от позиции партии, но служили инструментом приведения в жизнь и легитимации её воли.

11. В условиях исключительной централизации государственной власти в СССР, идеократичности общества и фактического проведения государственной политики партийными органами, неизбежен вывод о несоответствии СССР представлению о федеративных моделях. Сформированные при этом институты не позволяют говорить о нём и как о фактически унитарном государстве. В силу вышесказанного, полагаем, что в СССР сложилось нетипичное, квазифедеративное государственное устройство.

С прекращением существования СССР и выделением России как независимого государства начинается приспособление федеративных отношений к новым конституционно-правовым реалиям. Однако и после конституционного оформления России на различных этапах сформированные федеративные отношения неоднократно деформировались под воздействием различных политико-правовых причин, что меняло существенные характеристики федерации в России.

1. Переходный этап (1990-1993 гг.). Данный этап связан с выделением России как полностью суверенного государства и характеризуется значительными центробежными силами как в рамках государства в целом (что привело к объявлению независимости от СССР), так в регионах. Отсутствие противодействующих сил дезинтеграционным процессам внутри страны и в некотором смысле даже пособничество им, в дальнейшем приведет к необходимости договорного регулирования федеративных отношений (заключение Федеративного договора в марте 1992 г.). Федеративным договором были оформлены новые федеративные отношения в условиях дезинтеграции регионов и политической слабости федерального центра. Федеративным договором были определены особенности статусов трёх групп российских субъектов: суверенных республик; областей, краёв, городов Москвы и Санкт-Петербурга; авто-

номных округов и автономной области. Тем самым Федеративный договор закрепил асимметричность федерация. Вместе с тем, заключение Федеративного договора позволило говорить о договорной природе российского федерализма. И в моментальном восприятии сложившейся в марте 1992 г. правовой действительности, договорная природа нового федерализма представляется вполне явной.

Логичным итогом переходного этапа должно было стать принятие новой Конституции РФ. Однако Основной закон не следовал нормам Федеративного договора, а, напротив, определил собственную модель федеративных отношений, отменяя противоречащие ей положения Федеративного договора, что ставит под сомнение тезис о договорной природе российского федерализма.

Однако на практике новая конституция в конкретном временном срезе не смогла стать тем необходимым и достаточным инструментом регулирования федеративных отношений, став, скорее, образом «на будущее».

2. Стадия договорного федерализма (1994-1999 гг.). Несмотря на то, что с принятием Конституции РФ Федеративный договор отошел на второй план, регионы, в условиях крайней слабости федерального центра и резко возросшим уровнем собственной идентичности, подкрепленными опытом «перестройки», идеями реального суверенитета национальных субъектов федерации, активно лоббировали реализацию предусмотренного конституцией механизма договорного разграничения полномочий, реализация которого в отдельных случаях выходила далеко за конституционные пределы. Данный этап характеризуется явным проявлением черт фактически договорной федерации и сильнейшей асимметрией российских регионов.

3. Этап установления конституционного федерализма (2000-2012 гг.). В 2000 году была введена система федеральных округов и изменен порядок формирования Совета Федерации, что лишило глав субъектов возможности непосредственного влияния на законодательный процесс. Вместе с тем, несколько позже была изменена логика организации исполнительной власти в регионах – вместо выборов главы регионов стали назначаться представитель-

ными органами субъектов по представлению Президента РФ.

Важнейшим шагом в укреплении федерализма стало определение Конституционного суда Российской Федерации от 06.12.2001 года, определившее верховенство Конституции РФ и федерального законодательства в том числе над федеративными договорами и договорами о разграничении полномочий. К 2005 году все договоры о разграничении полномочий были либо отменены, либо утратили силу в соответствии с требованиями ещё одного крайне важного законодательного акта – Федерального закона от 04.07.2003 № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Единственным исключением стал договор с самым асимметричным (формально-юридически) регионом – Татарстаном, хотя и его полномочия были значительно сокращены по сравнению с изначальным договором. Вместе с тем, в начале 2000-х в правовое пространство России возвращается Чечня. В 2003 году в республике принимается конституция, признающая её частью России. Однако в первые годы в Конституции Чеченской Республике сохранялось множество положений, идущих в разрез с Конституцией РФ, однако в ходе общегосударственного процесса приведения законодательств регионов в соответствие с федеральной конституцией и федеральным законодательством, данные деформации были скорректированы. В 2009 году снимается статус контртеррористической операции в регионе, что подчеркивает установление конституционного порядка (по крайней мере формально).

4. Поиск эффективных механизмов управления (2012-2020 гг.). В данный период значительных преобразований в нормативном аспекте федеративных отношений не происходило, за исключением, пожалуй, вхождения в состав России Крыма и Севастополя как самостоятельных российских субъектов и возвращения выборов глав регионов, причём субъекты самостоятельно определяли какой модели придерживаться – избрание путем всеобщего голосования или избрание депутатами представительного органа.



Отдельно стоит отметить попытки министерского управления периферийными территориями. Так в указанный период возникли Министерство по развитию Дальнего Востока и Арктики (единственное сохранившееся на сегодняшний день), Министерство по делам Северного Кавказа, Министерство по делам Крыма.

Кроме того, в 2017 году прекратил действие последний из договоров о разграничении полномочий (договор с Татарстаном), практическое значение которого для федерации к тому времени полностью отпало. Вместе с тем, в течение данного периода становится очевидной существующая фактическая асимметрия Чеченской Республики, которая формально-юридически представляет собой типовую республику в составе Российской Федерации.

5. Современный этап (централизованный федерализм). В 2020 г. инициируются и принимаются поправки к Конституции РФ, значительно изменившие организацию публичной власти в стране. Были расширены полномочия президента как в горизонтали, так и в вертикали власти. Однако в части федеративных отношений конституционные изменения лишь создали почву для дальнейших законодательных преобразований, которые нашли своё отражение главным образом в Федеральном законе «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Воплощённые изменения организации публичной власти в стране привели к формированию в России централизованного федерализма. Вместе с тем, указанные изменения однозначно проявили текущий вектор развития российского федерализма.

Процессы централизации, изначально представляющие собой механизм противодействия дезинтеграции российских регионов, в настоящее время, пройдя точку определенного баланса в федеративных отношениях, стала самостоятельным фактором деформации российского федерализма, но уже в противоположную сторону. После проведенной конституционной реформы и дальнейшего реформирования текущего законодательства федеративные отношения в России обрели новые очертания, федерализм пришёл к максималь-

ной в современной истории степени централизации.

Сложившееся в России модель федерации действительно обладает исключительными чертами, отличающими её от классической модели, однако, они всё же недостаточны для восприятия России как унитарного государства.

Безусловно, сложившаяся модель выходит за границы исходной концепции федеративного государства, но, по нашему мнению, это не исключает понимания российского государственного устройства как федерации, хоть и экстраординарной с крайне высокой степенью централизации и некоторыми другими правовыми дефектами как, например, преобразование рамочных по конституционному замыслу федеральных законов в детально регламентирующие общественные отношения правовые акты, размытость пределов осуществления полномочий по различным группам предметов ведения, недостатки в части субъектного разнообразия, в частности, отсутствие практической необходимости существования автономных округов, не входящих в состав иных субъектов, и автономной области, спорность практической значимости существования автономных округов в целом. При этом полное упразднение различных категорий субъектов РФ в рамках действующей конституции формально невозможно.

Такое несоответствие объективной действительности конституционным предписаниям приводит к выводу, что современная конституция начинает постепенно изживать себя, по крайней мере, в части регулирования федеративных и взаимосвязанных с ними отношений, что, тем не менее, не помещало достичь важнейших целей федеративного устройства России – достижение высокого уровня консолидации её многонационального народа и эффективное управление государством.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### I Правовые акты

#### *Правовые акты федерального уровня*

- 1 Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. от 04.10.2022 года) // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 4. – Ст. 445.
- 2 Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 25.12.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.
- 3 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». – М. : Федеративный договор: Документы. Комментарий, 1994. – 478 с.
- 4 Федеративный договор от 31.03.1992 «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации» – М. : Федеративный договор: Документы. Комментарий, 1994. – 478 с.
- 5 Федеративный договор от 31.03.1992 «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации» – М. : Федеративный договор: Документы. Комментарий, 1994. – 478 с.
- 6 Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Российская газета. – 2021. – 27 декабря. – № 294.
- 7 Федеральный закон от 24.07.2007 № 199-ФЗ «Об утверждении договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами госу-

дарственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 31. – Ст. 3996.

8 Указ Президента Российской Федерации от 28.05.1996 № 789 «О проекте Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Чеченской Республики» // Российская газета. – 1996. – 31 мая. – № 102.

*Правовые акты регионального уровня*

9 Конституция Чеченской Республики от 23.03.2003 (ред. от 20.07.2018) // Вести республики. – 2003. – 29 марта. – № 18.

10 Устав (Основной закон) Ямало-Ненецкого автономного округа от 28.12.1998 № 56-ЗАО (ред. от 31.10.2023) // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. – 1998. – № 10/1.

11 Устав Чукотского автономного округа от 28.11.1997 № 26-ОЗ (ред. от 02.10.2023) // Ведомости. – 1997. – 19 декабря. – № 5.

12 Устав Еврейской автономной области от 08.10.1997 № 40-ОЗ (ред. от 20.07.2022) // Биробиджанская звезда. – 2002. – 28 ноября. – № 90.

13 Устав Ненецкого автономного округа от 11.09.1995 № 24 (ред. от 26.04.2023) // Няръяна Вындер. – 1995. – 26 сентября. – № 145-146.

14 Устав Тюменской области от 30.06.1995 № 6 (ред. от 30.05.2022) // Тюменские известия. – 1995. – 15 июля. – № 133.

15 Устав Архангельской области от 23.05.1995 № 36 (ред. от 30.05.2022) // Волна. – 1995. – 02 июня. – № 21.

16 Устав (Основной закон) Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 26.04.1995 № 4-ОЗ (ред. от 04.04.2023) // Новости Югры. – 2005. – 23 апреля. – № 44.

17 Конституция Республики Татарстан (принята Верховным Советом Татарстана 06.11.1992) // Советская Татария. – 1992. – 12 декабря. – № 246-247.

18 Договор Российской Федерации и Республики Татарстан от 15.02.1994 «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан». // Вестник ВАС РФ. – 1994. – № 6. – Ст. 112

19 Закон Ненецкого автономного округа от 05.06.2014 № 1-ОЗ «Об утверждении Дополнительного соглашения к Договору между органами государственной власти Архангельской области и Ненецкого автономного округа о взаимодействии при осуществлении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [http://www./activities5831/pravo.gov.ru](http://www.activities5831/pravo.gov.ru). – 10.10.2023.

20 Договор между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа о продлении (пролонгации) действия договора между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа от 9 июля 2004 года от 16.06.2023 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.duma72.ru/ru/activities/gov> – 25.12.2023.

*Правовые акты, утратившие силу*

21 Декларация прав народов России (принята Советом народных комиссаров РСФСР 15 (02) ноября 1917 г.) (утратила силу) // Собрание узаконений РСФСР. – 1917. – № 2. – Ст. 18.

22 Резолюция III Всероссийского съезда Советов «О федеральных учреждениях Российской Республики» от 28 (15) января 1918 г. (утратила силу) // Газета временного Рабочего и Крестьянского Правительства. – 1918. – 31 (18) января. – № 11.

23 Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа (принята III Всероссийским съездом Советов 25 (12) января 1918) (утратила силу) // Собрание узаконений РСФСР. – 1918. – № 15. – Ст. 215.

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

25 Договор об образовании СССР (утв. Постановление I Съезда Советов СССР от 30.12.1922) // Съезды Советов в документах. 1917 - 1936", т. III, 1960, с. 18

26 Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. I Съездом Советов Союза ССР от 31.01.1924) (утратила силу) // Известия ЦИК Союза ССР и ВЦИК. – 1923. – 07 июля. – № 150.

27 Постановление ЦК ВКП(б) и СНК СССР от 07.03.1938 «О национальных частях и формированиях РККА» (утратило силу) // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://docs.historyrussia.org>. – 10.01.2024.

28 Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936) (утратила силу) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. – 1936. – 06 декабря. – № 283.

29 Закон СССР от 01.02.1944 «О предоставлении союзным республикам полномочий в области внешних сношений и о преобразовании в связи с этим Народного Комиссариата иностранных дел из общесоюзного в союзно-республиканский Народный Комиссариат» (утратил силу) // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1944. – 8 февраля. – № 8.

30 Закон СССР от 01.02.1944 «О создании войсковых формирований союзных республик и о преобразовании в связи с этим Народного Комиссариата Оборона из общесоюзного в союзно-республиканский Народный Комиссариат» (утратил силу) // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1944. – 8 февраля. – № 8.

31 Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 21.12.2021) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъ-

ектов Российской Федерации» (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

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

33 Федерального закона от 04.07.2003 № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 27. – Ст. 2709.

## II Специальная литература

34 Административные деления СССР по данным к 1 мая 1924 года. – М. : Изд. НКВД, 1924. – 71 с.

35 Аманжолова, Д. А. Советское нацистроительство: организационные практики и проблемы федерализма 1920-е гг. / Д. А. Аманжолова // Вестник Евразийского национального университета им. Л. Н. Гумилева. Серия: Исторические науки. Философия. Религиоведение. – 2021. – № 1. – С. 22-35.

36 Акбаров, Т. Б. Из опыта осуществления международных связей Таджикской ССР / Т. Б. Акбаров // Советский ежегодник международного права, 1969. – М.: Наука, 1970. – С. 309-314.

37 Берсенева, А. А. Закон об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ и укрепление режима президентской власти / А. А. Берсенева // МНСК-2022: материалы 60-й Международной научной студенческой конференции. – Новосибирск, 2022. – С. 182-183.

38 Булатов, Ю. А. Федеративное устройство Российского государства: модели прошлого и настоящего / Ю. А. Булатов // Международная жизнь. – 2019. – № 1. – С. 49-75.

39 Гражданин. Общество. Государство: Россия в XXI в. // [Электрон-

ный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.umo.msu.ru/russia\\_xxi\\_new/book.html](http://www.umo.msu.ru/russia_xxi_new/book.html). – 11.01.2024.

40 Гуляков, А. Д. Становление и развитие федерализма: сравнительное историко-правовое исследование основных федеративных моделей (конец XVIII – начало XXI века) : дисс. ... д-ра. юрид. наук / А. Д. Гуляков. – Саратов, 2022. – 618 с.

41 Гуляков, А. Д. Как наше государство стало федеративным? (анализ отечественного историко-государственного опыта) : монография / А. Д. Гуляков, А. Ю. Саломатин. – Пенза : Изд-во ПГУ, 2019. – 150 с.

42 «Достигнуто принципиальное согласие». Первые президентские выборы в России, двоевластие в Чечне, проект Союза суверенных государств и все остальное, чем запомнился июнь 1991 года : сайт Коммерсантъ // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/4856257>. – 10.01.2024.

43 Железнов, Б. Л. Конституционно-правовые институты автономных республик в советский период / Б. Л. Железнов // Вестник экономики, права и социологии. – 2008. – № 4. – С. 54-67.

44 Заслонкина, О. В. Исторический опыт развития российского федерализма: политико-правовой анализ / О. В. Заслонкина, Д. Л. Цыбаков // Научный портал МВД России. – 2021. – № 4. – С. 7-14.

45 Итоги ВПН-2020. Том 5. Национальный состав и владение языками. Таблица 1. Национальный состав населения // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://rosstat.gov.ru/vpn/2020/Tom5\\_Nacionalnyj\\_sostav\\_i\\_vladenie\\_yazykami](https://rosstat.gov.ru/vpn/2020/Tom5_Nacionalnyj_sostav_i_vladenie_yazykami). – 12.12.2023.

46 Котов, В. И. Некоторые проблемы истории советского федерализма / В. И. Котов // Опыт европейского федерализма. – М., 2018. – С. 139-142.

47 Кремнев, П. П. К вопросу о самостоятельности советских союзных республик в международных отношениях / П. П. Кремнев // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 9. – С. 31-37.

48 Ленин, В. И. Полное собрание сочинений. / В. И. Ленин. – М.: По-



литиздат, 1970. – Т. 45: март 1922 – март 1923. – 730 с.

49 Ленин, В. И. Полное собрание сочинений. / В. И. Ленин. – М.: Политиздат, 1970. – Т. 48: Письма, ноябрь 1910 – июль 1914. – 564 с.

50 Манукян, Г. А. Опыт международной деятельности республик Советского Союза / Г. А. Манукян // Социально-политические науки. – 2017. – № 4. – С. 76-81.

51 Михайлов, А. Н. Узбекская ССР – равноправный субъект международного права / А. Н. Михайлов. // Советский ежегодник международного права, 1972. – М.: Наука, 1974. С. 25-35.

52 Мусалов, М. А. К вопросу о проблемах правовой природы федерализма в России / М. А. Мусалов, М. М. Гаджимирзаев // Аграрное и земельное право. – 2021. – № 11. – С. 78-81.

53 Недбайло, П. Е. Международная правосубъектность советских союзных республик / П. Е. Недбайло, В. А. Василенко // Советский ежегодник международного права, 1963. – М.: Наука, 1965. – С. 85-105.

54 Программа Российской коммунистической партии (большевиков). Март 1919 г. // Восьмой съезд РКП(б). Март 1919 года. Протоколы. – М., 1959. – С. 390-411.

55 Проект договора о разграничении полномочий между Российской Федерацией и Чеченской Республикой : сайт ИА «Регнум» // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://regnum.ru/news/400020>. – 11.01.2024.

56 Протокол Центральной комиссии референдума Республики Татарстан от 25.03.1992 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://web.archive.org/web/19991023001118>. – 10.01.2024.

57 Росенко, М. И. Концептуальные подходы к определению сущностных характеристик федерализма / М. И. Росенко, Е. В. Скребец // Право и государство: теория и практика. – 2023. – № 11. – С. 110-113.

58 Сахаров, А. Н. История России с древнейших времен до наших дней / под ред. А. Н. Сахарова. – М.: АСТ, 2016. – 1453 с.

59 Смирнов, Я. Ю. Российский федерализм: проблема периодизации и

современные тенденции развития / Я. Ю. Смирнов // Юридический вестник Самарского университета. – 2018. – № 4. – С. 36-41.

60 Сталин, И. В. Сочинения. / И. В. Сталин. – М.: Государственное издательство политической литературы, 1946. – Том 3. – С. 23–31.

61 Сычев, В. В. Специфика разграничения полномочий между органами государственной власти в «матрёшечных» субъектах РФ / В. В. Сычев // Chronos. – 2021. – № 1. – С. 81-86.

62 Тишков, В. А. Этнонационализм и новая Россия / В. А. Тишков // Свободная мысль. – 1992. – № 4. – С. 28-41.

63 Филиппов, В. Р. Договорная федерация и эксклюзивная этничность / В. Р. Филиппов // Федерализм. – 2002. – № 4. – С. 192-193.

64 Черепанов, В. А. О становлении и развитии федерализма в России / В. А. Черепанов // Studia Politologiczne. – 2016. – № 39. – С. 31-50.

65 Черепанов, В. А. Проблемы российской государственности. Опыт системного исследования / В. А. Черепанов. – М.: Юридическое издательство «Норма», 2018. – 336 с.

66 Чистяков, О. И. Конституция РСФСР 1918 года / О. И. Чистяков. – М.: Зерцало-М, 2003. – 224 с.

67 Югай, А. Ф. Провозглашение Российской Советской Социалистической Федерации и образование ее субъектов в первой половине 1918 года / А. Ф. Югай // Учебные записки Саратовского юридического ин-та. – 1960. – № 9. – С. 10-23.

68 Ross C. Federalism and De-Federalisation in Russia / C. Ross // Routledge Handbook of Russian Politics and Society. L., – 2022. – P. 202-213. – Режим доступа: <https://doi.org/10.4324/9781003218234-15>. – 10.01.2024.

### III Материалы судебной практики

69 Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов госу-

дарственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 25. – Ст. 2728.

70 Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.1997 № 12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области» // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 29. – Ст. 3581.

71 Определение Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. № 92-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия - Алания и Республики Татарстан» // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 29. – Ст. 3117.

72 Определение Конституционного Суда РФ от 17.07.1996 № 73-О «Об отложении рассмотрения дела о проверке конституционности ряда положений Устава Тюменской области» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 31. – Ст. 3837.