

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Алтайский государственный университет»

Факультет массовых коммуникаций, филологии и политологии

Кафедра политической истории

Особенности российского федерализма

(выпускная квалификационная работа)

Выполнила магистрант
2 курса, группы 844М
Д.В. Тимченко

(подпись)

Научный руководитель:
к.и.н., доцент
Н.П. Коробкова

(подпись)

Работа защищена
«__» _____ 2016 г.

оценка _____

Допустить к защите
Зав. кафедрой
к.и.н., доцент
С.Г. Щеглов

«__» _____ 2016 г.

Председатель ГАК
Б.В. Ларин

(подпись)

Барнаул 2016

Содержание

Введение.....	3
Глава 1. Теоретико-методологические основы исследования российского федерализма.....	10
1.1. Дискуссии об определении федерализма в политологии и юриспруденции	10
1.2. Развитие принципа федерализма в России.....	16
1.3. Конституционно-правовое содержание принципа российского федерализма.....	24
Глава 2. Российский федерализм: характерные черты.....	31
2.1. Определение особенностей российского федерализма	31
2.2. Асимметрия как характеристика российского федерализма.....	37
2.3. Организация отношений Центр – регионы в Российской Федерации.....	46
Глава 3. Проявление особенностей российского федерализма в политических процессах вступления в состав Российской Федерации Республики Крым...	56
3.1. Правовое оформление вступления в состав Российской Федерации Республики Крым и города федерального значения Севастополь	56
3.2. Анализ особенностей российского федерализма в контексте политических практик 2014-2016 гг.....	65
Заключение	77
Список использованных литературы и источников:.....	82

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью изучения практик проявления особенностей российского федерализма в контексте современных политических процессов 2014-2016 гг. Российская Федерация переживает сейчас новый и по своему содержанию весьма сложный, противоречивый и, по-видимому, переходный этап в собственном историческом развитии. Политическое и правовое оформление присоединения Республики Крым и города федерального значения Севастополь и дальнейшее существование новых субъектов в рамках федеративных отношений не только актуализировало интерес исследователей к вопросам формирования и становления в России федеративного государства, но и представило богатый практический материал, позволяющий рассмотреть и оценить статику и динамику федеративных процессов в России. Анализ данных практик позволит выявить формы и методы адаптации института федерализма в России к экономическим, политическим, этническими и социокультурным изменениям.

Рассмотрение особенностей российского федерализма связано с широким кругом теоретических и прикладных аспектов его изучения, что определяет глубокий интерес политологов, философов, социологов, правоведов, экономистов к данному феномену. В то же время, изучение федерализма как сложного комплексного института, затрагивающего многие сферы и проявления общественной жизни, не может ограничиваться рамками отдельных наук. В силу специфики этого института необходимо проведение междисциплинарных разработок, основанных на использовании смежных методов, формировании специального понятийного аппарата и позволяющих устранить недостатки локальных исследований.

Степень научной разработанности проблемы.

Российский федерализм традиционно является объектом внимания исследователей с междисциплинарных и специально-научных позиций,

поскольку определяет одну из фундаментальных характеристик современной российской государственности. Интерес ученых связан как с теоретическими основами федерализма в России, так и с практиками воплощения теоретических принципов в реальности. Формирование новых подходов к политическим отношениям центра и регионов в России, изменение политической конъюнктуры трансформируют феномен российского федерализма и создают условия для проведения соответствующих специальных исследований.

Проблемам, связанным с определением федерализма, посвящены работы различных зарубежных и отечественных ученых, среди которых можно выделить Р. Арона, И. Альтузиуса, А. Гамильтона, Д. Мэдисона, Д. Джей, Г. Еллинека, П. Лабанда, У. Ливингстона, В. Уиллоуби, А. Токвиля, Г. Вайца, С.К. Фридриха, Г. Эро, Д. Элазара, В.В. Иванова, А.С. Ковтуна, Б.С. Крылова, И.Р. Кушхова, В.В.Бессоновой, М.В. Глигич-Золотаревой, А.М. Позднякова, Б.Н. Топорнина, И.А. Умновой, А.С. Федорященко, О.Б.Фроловой, В.Е. Чиркина, С.М. Шахрая и многих других.

Особый интерес представляют взгляды отечественных ученых - государствоведов на проблему федерализма. Выдающиеся юристы, такие как Н. М. Коркунов, Ф. Ф. Кокошкин, А. С. Яценко, П. И. Палиенко, Д. А. Магеровский, С. А. Котляревский, Б. Э. Нольде, С. Г. Гурвич, М. О. Рейхель, И. П. Трайнин, Я. М. Магазинер, И. Д. Левин и другие, в разное время внесли огромный вклад в развитие теории федерализма¹.

В постсоветский период появилось значительное количество научной литературы, посвященной осмыслению современной проблематики федерализма, его моделей и особенностей применительно к политическим процессам современной России. Среди них особый интерес представляют масштабные работы Р.Г. Абдулатипова, М.Г. Анохина, Ю.Г. Барсегова, Л.Ф. Болтенковой, С.Д. Валентя, Н.В. Витрука, А.Б. Зубова, Л.М. Карапетяна, Г.В. Каменской, К.В. Калининой, В.А. Ковалева, В.Н.,

¹ Смагина Л.А. Федерализм и политическое пространство регионов // Публичное и частное право. – 2014. – № I. – С. 18.

Лексина, А.Н. Медушевского, В.Б. Пастухова, В.Е. Чиркина, А.Н. Швецова и других.

Анализ новейших тенденций российского федерализма проводят А.А. Захаров, И.М. Бусыгина, О.М. Здравомыслова и А.В. Рябов, Н.В. Петров, М.Г. Миронюк, В.Я. Гельман. Среди зарубежных исследователей можно выделить Р. Сакву, К. Росса, М. Кросстона, А. Конитцера и С. Вегрена, Й. Родина².

Актуальность рассматриваемой проблемы, состояние ее научной разработанности предопределили постановку **цели исследования**, которая заключается в комплексном анализе институциональных особенностей российского федерализма, проявившихся в политических процессах принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в ее составе новых субъектов.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие исследовательские **задачи**:

– раскрыть теоретико-методологические основы исследования российского федерализма: междисциплинарные подходы к определению федерализма, развития федерализма в России;

– выявить сложившиеся в России особенности реализации принципа федерализма, описать наиболее характерные черты Российской Федерации;

– описать политико-правовые процессы вступления в состав Российской Федерации Республики Крым и города федерального значения Севастополь и выявить в указанных процессах проявление сущностных особенностей российского федерализма;

– выработать рекомендации для оптимизации развития федерализма в России.

Объектом исследования является принцип российского федерализма в постсоветский период. **Предмет** – политические процессы трансформации

² Коломийцев Е.С. Российский федерализм в контексте обеспечения территориальной целостности государства: политические технологии реформ // Теория и практика общественного развития. – 2014. – № 2. – С. 328.

Российской Федерации в 2014-2016 годах в контексте выявления особенностей российского федерализма.

Хронологические рамки исследования охватывают период с начала 1990-х гг. до настоящего времени и соответствуют периоду формирования и развития принципа российского федерализма в современных условиях.

Методологическую основу исследования образуют использованные во взаимосвязи теория неоинституционализма и теория общественного выбора, а также сетевой подход (модель политико-управленческих сетей).

Для осуществления научно-исследовательской работы об основных особенностях российского федерализма необходимо, в первую очередь, раскрыть содержание института федерализма как системы норм и правил и совместных стратегий, определяющих рамки политических процессов. Определение федерализма, основных его признаков и характерных черт осуществляется путем использования неоинституционализма как методологической парадигмы.

Применение теории рационального (общественного) выбора в научно-исследовательской работе ограничено рассмотрением исторических аспектов становления федерализма в России. Так, с позиции теории рационального выбора необходимо рассматривать, в частности, принятие решения о федеративном устройстве Российской Федерации, определение принципов построения федеративного государства, заключение федеративных договоров. Указанная теория позволяет объяснить причины и цели принципа федерализма, используя рыночный подход. Одним из допущений относительно принятия политических решений о территориальном устройстве федерации является предположение о рациональности субъектов, принявших указанные решения.

Сетевой подход может использоваться при рассмотрении вопросов природы федерализма и практики его реализации в Российской Федерации. Принципиально важным в данном случае является декларируемое равенство субъектов Федерации, а также формальное стремление к партнерским отношениям по линии центр-регионы. В таких условиях саму внутреннюю

структуру федеративных взаимоотношений необходимо рассматривать как сеть. На основе сетевого подхода можно проанализировать федерацию с точки зрения механизма управления определенными ресурсами в процессе принятия политических решений и в целом проанализировать внутреннюю структуру складывающейся политико-управленческой сети. Следовательно, сетевой анализ позволит дать общую характеристику и оценить современное состояние развития российского федерализма, выявить его сущностные характеристики, проанализировать особенности Российской Федерации как федерации, а также описать и рассмотреть основные проблемы современного этапа развития России как федеративного государства.

Изучение проблем реализации принципа федерализма в Российской Федерации требует комплексного подхода, основанного на сочетании как общенаучных, так и частнонаучных и специальных методов исследования.

Исторический подход позволил проанализировать процессы становления и развития федерализма в России на протяжении исторического периода с начала 90-х гг. XX в. до настоящего времени, а также вписать изучаемую проблему в общий контекст российского политического процесса.

Системный подход позволил рассмотреть федерацию в России с точки зрения ее свойств и функций, а также исследовать роль внешних политических, социально-экономических факторов в её становлении. С помощью структурно-функционального подхода федерация, её субъекты изучаются как система, находящаяся в динамическом равновесии и постоянном взаимодействии с другими системами. Структурный анализ дал возможность определить особенности функционирования и взаимосвязи в отношениях центр - регионы.

Сравнительный метод применялся в работе при рассмотрении мирового опыта организации и функционирования федераций. Именно применение сравнительного (в том числе сравнительно-правового) метода позволило выявить характерные черты российского федерализма.

В свою очередь, при рассмотрении проблемы регулирования федеративных отношений широко использовался формально-юридический

подход, с помощью которого проводился анализ правовых источников и их роли в процессе становления института федерализма в России. Формально-юридический метод также применялся при определении и описании политико-правовых процессов вступления в состав Российской Федерации новых субъектов и их дальнейшего функционирования как полноправных субъектов Федерации.

Методология исследования и поставленные задачи предопределили привлечение широкого круга источников. **Эмпирическая база** работы включает в себя несколько групп источников.

Первую группу составляют нормативные правовые акты и иные официальные документы: Конституция РФ, федеральные законы, указы Президента РФ, законы субъектов РФ. Их всесторонний анализ позволил определить основные институциональные черты российского федерализма и изучить установленные правовые механизмы взаимодействия федеративного центра со своими субъектами.

Во вторую группу входят статистические данные, материалы, результаты исследований по указанной проблематике. Это позволило подкрепить выводы исследования не только теоретическим материалом, но и фактическими сведениями и данными.

В связи со спецификой изучаемой проблемы, а именно скрытым характером многих рассматриваемых процессов, самостоятельную группу источников представляют Интернет-ресурсы, автоматизированные системы, содержащие информационные материалы органов государственной власти; статистические сборники, справочные издания, материалы опубликованных социологических исследований, «круглых столов» по проблемам федерализма в России.

Новизна исследования заключается в попытке комплексного анализа современных политических процессов 2014-2016 гг. в Российской Федерации с точки зрения реализации в указанных процессах особенностей российского федерализма. Проведенное исследование действующего законодательства в сфере правового регулирования принципа федерализма и практик реализации

этого законодательства на примере конкретных политических процессов позволяет выявить общие тенденции и основные механизмы функционирования федерализма в России и прогнозировать пути дальнейшего его развития.

Теоретическая и практическая значимость исследования определяется тем, что полученные результаты расширяют базу для дальнейших разработок в области изучения федерализма в России и могут способствовать процессу поиска оптимальных путей и форм дальнейшего его развития, совершенствования организации отношений центр - регионы. Выводы и предложения работы могут быть учтены и использованы субъектами политического управления при разработке и принятии законодательных актов, направленных на правовое регулирование реализации принципа федерализма в РФ.

Материалы исследования применимы в учебном процессе при подготовке специальных учебных курсов и программ по проблемам политической теории и практики.

Апробация работы проводилась в выступлениях на научно-практических конференциях. Основные выводы и положения исследования, а также проанализированный материал отражен в научных публикациях в журналах, сборниках научных работ³.

Структура работы соответствует поставленным задачам и отражает особенности методологии исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, восьми параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы.

³ Тимченко Д. В. Асимметрия российского федерализма: конституционно-правовой аспект // Вопросы политической науки: материалы междунар. науч. конф. (г. Москва, июнь 2015 г.). – М.: Буки-Веди, 2015; Тимченко Д.В. Трансформация института замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в контексте реализации принципа федерализма / Актеры современной российской политики: проблемы взаимодействия: сборник материалов всероссийской (с международным участием) научно-практической конференции / под ред. Я.Ю. Шашковой, Т.А. Асеевой, Н.П. Коробковой. – Барнаул: Изд-во «Си-пресс», 2015; Тимченко Д. В. О некоторых особенностях российского федерализма с позиции неинституционального подхода // Молодой ученый. – 2016. – № 9.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

1.1. Дискуссии об определении федерализма в политологии и юриспруденции

Термин «федерализм» является сложным по своему содержанию. Включая в себя и способ управления государством, и политическое поведение участников общегосударственных политических процессов, и определенный образ жизни, способ сочетания единства и децентрализации в общественных отношениях различных форм государственности, федерализм прочно вошел в структуру понятийного аппарата таких наук как социология, история, юриспруденция и политология. Для целей нашего исследования необходимо определить политико-правовое содержание понятий «федерализм» и «федерация».

Несмотря на то, что отдельные компоненты федеративного устройства существовали еще в древней истории (элементы федерализма можно обнаружить еще в античной Греции, что нашло отражение в трудах Платона и Аристотеля)⁴ и в средневековый период (складывание многочисленных союзных государственных объединений)⁵, основателем целостной теоретической концепции федерализма принято считать Иоханнеса Альтузиуса (1562 – 1638), разработавшего «федеральную теорию народного суверенитета», в основе которой лежал принцип «согласия». Альтузиус считал, что федерация образуется в ходе иерархического утверждения власти одного союза над меньшими объединениями на всех уровнях, начиная от семьи и вплоть до рамок государства⁶.

Однако в современном понимании федерализм как форма государственного устройства возник уже в период Новой истории как

⁴ Хаматханова М. М. Федерализм и проблемы оптимизации отношений «центр-регионы» в современной России // Гуманитарные и социальные науки. – 2014. – № 4. – С. 266.

⁵ Там же.

⁶ Федерализм: Энциклопедический словарь. – М.: «Инфра-М», 1997. – С.247.

логичная стадия развития капиталистических отношений и исторического развития национальных государств. Усиление экономической дифференциации регионов и укрупнение государственных территорий привели к децентрализации власти, которая в перспективе угрожала целостности государства, что особенно остро отразилось на странах с обширной территорией и полиэтническим населением. Таким образом, эти факторы стимулировали поиск вариантов децентрализации, предоставления большей экономической и политической свободы регионам без ущерба для государства в целом. Идеологи нарождающегося буржуазного строя в поиске возможности совместить принципы территориальной целостности и государственного суверенитета с принципами автономии, равноправия, права на самоопределение обратились к идее федеративного государства⁷.

Важным является в политической науке разграничение двух понятий – «федерализм» и «федерация». Обоснованной представляется идея известного американского специалиста Д. Элазара о том, что разница указанных понятий заключается только в масштабе. Федерализм в таком случае рассматривается как родовое понятие, которое характеризует тип политической организации, а федерация рассматривается как одна из форм федерализма, которая выделяется по степени централизации-децентрализации конкретного государства⁸.

Термин «федерация», которым оперирует современная политическая наука, как правило, обозначает реально существующие или существовавшие формы государственно-территориального устройства, которые обладают рядом отличительных характеристик, заложенных в данном понятии соответствующей политико-правовой доктриной⁹. Традиционно классическая федерация (от лат. «foederātiō» – «союз», «объединение») понимается как форма государственного устройства, когда из нескольких государств

⁷ Пчелинцева И.В. «Федерация» и «федерализм»: понятия, их определение и понимание // Мир политики и социологии. – 2013. – № 10. – С. 88.

⁸ Бутаев И.А. Особенности трансформации российского федерализма в постсоветский период: автореф. дисс. ... канд. политич. наук. – Улан-Удэ, 2007. – С.13.

⁹ Пчелинцева И.В. «Федерация» и «федерализм»: понятия, их определение и понимание. С. 94.

создается одно¹⁰. Возможно и понимание от противного – федерацией может быть не обязательно объединение государств, а такое исторически сложившееся государство, которое, постепенно развиваясь, переходит на путь федерализации¹¹.

Важно отметить, что федерация - это еще и воплощенные в практику взаимоотношения Центра и регионов. Так, например, по мнению Б.Н. Топорнина, «понятие «федерация» отражает не столько динамику и процессы, сколько статику, в том числе сложившуюся систему отношений»¹². С другой стороны, как прочие общественные явления, с изменением исторических условий она способна трансформироваться и приобретать новые черты, качества, особенности. Также динамичны и описывающие ее научные категории, определения, понятия, их содержание способно дополняться и обогащаться.

Соответственно, и теоретико-правовые принципы федерации также могут рассматриваться в двух ракурсах – как в состоянии статики, так и в динамике, с выделением двух групп принципов.¹³

К принципам формирования федерации (статическая группа) можно отнести:

- равноправие и самоопределение социальных общностей: народов, этнических и конфессиональных групп, живущих на территории федерации;
- равноправие субъектов федерации;
- договорной или конституционной характер объединения составляющих федерацию территориальных образований
- организация федерации на основе национально-территориального или территориального деления;

К принципам функционирования федерации (динамическая группа) относят¹⁴:

¹⁰ Червонюк В.И. Федеративное государство. – М.: Юридическая литература, 2002. – С. 23.

¹¹ Федерализм: Энциклопедический словарь. С. 258.

¹² Федерализм: Теория, институты отношения: сравнительно-правовое исследование. - М.: Юрист, 2001. – С. 13.

¹³ Пчелинцева И.В. «Федерация» и «федерализм»: понятия, их определение и понимание. С. 91.

¹⁴ Там же.

- единая система государственной власти;
- разграничение предметов ведения между уровнями федерации и субъектами;
- распределение полномочий между центром и субъектами;
- признание государственного суверенитета федерации.

Данные принципы, охватывающие определенные свойства федерализма, в зависимости от своего воплощения в практику определяют вид и структуру конкретного федерального государства, его природу и специфику административно-территориального устройства, характер и особенности взаимодействия центра и субъектов, основы распределения полномочий между федеральным и региональным уровнями власти.

В теории государства и права федерацию принято понимать как особую форму территориальной организации государства, которой свойственны следующие признаки: правовое и институциональное оформление власти на двух уровнях – федеральном и субъектов федерации, действующих, соответственно, на всей территории государства и на ее части; нормативно-правовое разграничение предметов ведения на федеральные и субъектов федерации; а также политико-правовое верховенство федерации над составляющими ее субъектами¹⁵.

Термин «федерализм» несет многозначную структуру и может обозначать как систему политических отношений, так и институциональную структуру или определенный тип политической культуры, совокупность ценностей и ориентаций политического сознания. Федерализм также можно понимать как технологию пространственного разделения власти в государстве, подобными технологиями является автономия регионов в унитарных государствах или кантонизация, то есть передача политических прав на уровень муниципалитетов¹⁶.

В политической науке это не только конституционно-правовые гарантии распределения полномочий между уровнями власти, но еще и

¹⁵ Пчелинцева И.В. «Федерация» и «федерализм»: понятия, их определение и понимание. С. 94.

¹⁶ Коломийцев Е.С. Российский федерализм в контексте обеспечения территориальной целостности государства: политические технологии реформ. С. 327.

практика внутригосударственного партнерства, конфликтных переговоров, и поиск ресурсного баланса между центром и регионами. Федерализм можно определить как формирование единого союзного государства, состоящего из членов (субъектов), которые обладают равным правовым статусом, ограниченным суверенитетом и компетенцией и которые на основе сотрудничества, компромиссов и договоров решают вопросы по основным сферам жизнедеятельности единого государства, наделяя при этом центральное правительство исключительной компетенцией по решению общих вопросов¹⁷.

Р.Г. Абдулатипов, российский политолог и исследователь федерализма указывает, что федерализм – весьма широкое и многогранное понятие, которое нельзя сводить к административно-государственному устройству определенных стран. Прежде всего, это принцип демократического территориального обустройства разных народов и национальностей на территории единого государства с решением множества задач, зачастую разнонаправленных: «это сохранение его территориальной целостности; это соблюдение прав и интересов всех национальностей, свободное развитие их экономики, культуры, традиций путем тщательного учета их особенностей, интересов, равно как потребностей... Главным показателем успешного развития федерализма является соблюдение равноправия граждан независимо от их национальности и места проживания, на территории всей страны»¹⁸.

Федерализм можно охарактеризовать как такую систему правления, в которой есть потенциал для реализации способности народа править в собственном смысле этого слова. А.В. Новикова указывает на это: «Классический федерализм замышлялся как противовес таким издержкам демократии, как тирания большинства, и поэтому стремился усложнить систему власти, разделив ее на соперничающие и сотрудничающие друг с

¹⁷ Мачинский В.М. Федерализм в России – современный этап развития // Гуманитарные науки и образование. Юриспруденция. – 2013. - № 1. – С.122.

¹⁸ Абдулатипов Р.Г. О федеративной и национальной политике Российского государства. – М.: Славянский диалог, 1995. – С. 63.

другом части, создать «продуктивный конфликт» между органами власти. Принципы соревновательности и кооперации между органами власти – основа устойчивого федерализма и гражданских свобод»¹⁹.

Таким образом, мы можем рассматривать понятие «федерализм» с разных позиций²⁰:

- как вид государственного строительства, т.е. процесс формирования единого государства из отдельных субъектов, каждый из которых обладает ограниченным суверенитетом;

- как сложную форму административно-территориального устройства государства, состоящую из территориальных единиц (субъектов) с одинаковым политико-правовым статусом;

- как форму политико-правовой институционализации государства, конституционно-правовое закрепление соотношения суверенитета федерации и ее субъектов, а также правовое регулирование взаимоотношений между ними по основным сферам государственной деятельности;

- как практику внутригосударственных договорных отношений, сотрудничества и компромисса между центром и регионами.

В целом, федерализм предоставляет значительный простор для разрешения противоречий посредством поэтапного урегулирования и компромиссных соглашений, не прибегая к неправовым формам воздействия. В идеале федеративная система становится самоорганизующейся, её автономные составляющие должны стремиться к упорядочению своих взаимоотношений, не обращаясь к какой-либо внешней силе. Федерализм дает возможность сообществам самостоятельно управлять делами, свободно объединяться и действовать в области законодательной, исполнительной и судебной властей.

¹⁹ Новиков А.В. Предложенный вариант реформы местного самоуправления – свидетельство высокого политического риска в Российской Федерации: комментарий к проекту Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Кредит Russia [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.ea-rating.ru/middle.php.

²⁰ Мачинский В.М. Федерализм в России – современный этап развития. С.122.

1.2. Развитие принципа федерализма в России.

Еще с 1922 г. года Россия, в рамках Советского союза, носила название федеративной республики. В значительной мере этот принцип носил декларативный характер, а сама его идея была внедрена и развивалась как инструмент решения национального вопроса, а не как способ демократизации страны. Курс правительства И.В. Сталина на «построение социализма в одной отдельно взятой стране» вскоре привел к сворачиванию федеративного строительства.

При этом входящие в состав РСФСР субъекты так и не были определены конституционно. Советской юридической наукой указывалось на особый характер федерации в Советской России, основанной на региональной автономии входящих в ее состав национальных единиц, образованных в 1920–1930 гг.²¹ Но формально автономные республики, области и округа в силу экономических и политических причин находились под постоянным контролем центра даже в решении элементарных местных вопросов. Их властные полномочия были регламентированы конституциями РСФСР и СССР, и субъектами Федерации мы можем назвать их только формально.

Наращение центробежных тенденций в конце существования Советского Союза привело к ослаблению позиций центра и обострению противоречий между ним и регионами. Необходимость сохранения государственного единства в условиях ухудшения управляемости и угрозы регионального сепаратизма принудила центральную власть идти на уступки и приступить к разработке нового союзного договора. Это позволяет нам говорить о формировании «ретирадной федерации» (т.е. о федерации, учрежденной в целях сохранения государственного единства в условиях усиливающихся центробежных тенденций и сепаратизма)²² как комплексном

²¹ Сидоренко А.В. Этнический вызов российскому федерализму // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. - 2009. - № 1. - С. 100.

²² Блещик А. В. Российский федерализм в контексте классификации федеративных государств по целям их учреждения // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 10. – С. 2226.

механизме защиты территориального единства полиэтнического государства и общей этнополитической стабильности. Кроме того, говорить о формировании федерации ретирадного типа в данном случае можно и потому, что такие федерации образуются сверху, путем наделения провинций унитарного прежде государства соответствующим политико-правовым статусом и властными полномочиями.

Разрушению старой федерации в России способствовало принятие в апреле 1990 года законов СССР «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик» и «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации», по сути нарушавшими Конституции СССР и РСФСР²³. В них автономные республики были уравнены в компетенции и определены как субъекты наравне с союзными, а также получили право на своей территории приостанавливать действие актов союзных министерств, в случае нарушения ими республиканского законодательства. Уже в них закладывалась основа для возникновения внутрифедеральных противоречий²⁴. Их принятие на фоне подготовки нового Союзного договора явилось начальным этапом разрушения единого правового пространства и подтолкнуло союзные и автономные республики к борьбе за свою суверенность.

Поэтому обращение к идеям федерализма в России переходного периода имело под собой вполне прагматические основания: стремление властей смягчить центробежное воздействие этнонационального фактора. Федерализация в новой российской государственности являлась не только продолжением советской традиции, но и действенным механизмом сдерживания стихийных дезинтеграционных процессов в многонациональном государстве. «Экстренный» характер рождения Российской Федерации заложил наличие в ней множества недоработок и противоречий. В целом этот федеративный проект, трудно назвать

²³ Прожилов Г. А. Российский федерализм: история и перспективы развития // Вестник Казанского технологического университета. – 2014. – Т. 17. № 15. – С. 465.

²⁴ Черепанов В. А. Российский федерализм: проблема и поиск путей решения // Вестник РАЕН. – 2015. – № 1. – С. 52.

результатом целенаправленных политических решений с целью создания в итоге подлинно процветающего демократического государства²⁵. Вынужденная опора на советский опыт федерализма обусловила инерционность и стихийность этого проекта, а российское политическое руководство предпочло сохранить федерализм в дальнейшем без какого-либо обсуждения вместо того, чтобы рационально выбрать его из других форм территориальной организации государства.

В практическом плане образование новой федерации в России можно связать с суверенизацией РСФСР в составе СССР, с принятием 6 июня 1990 года Декларации о государственном суверенитете РСФСР²⁶, провозгласившей полноту власти РСФСР на ее территории и верховенство российского законодательства над союзным. Принятие Декларации поставило Россию вне правового пространства Союза, что способствовало его дальнейшему распаду и привело к «войне законов». Продемонстрированный правовой нигилизм по отношению к союзному законодательству послужил «сигналом к действию» для автономных республик по отношению уже к Российской Федерации. В июле–декабре 1990 они в одностороннем порядке изменили свой конституционный статус с автономий на национальные республики.

В декабре 1991 – январе 1992 годов это вылилось в конфликт между центром и республиками, в которых прошли национальные съезды, а в региональных СМИ развернулась информационная кампания в поддержку борьбы за национальную свободу и против «колониализма российской империи»²⁷. При этом, области и края, по сути, оставались административно-территориальными единицами унитарного государства, вообще не имея автономного статуса, в связи с чем росло недовольство в межрегиональных

²⁵ Калина В.Ф. Российский федерализм как исторический феномен (историко-правовой аспект) // Вестник РГГУ. Серия: Экономика. Управление. Право. – 2014. – № 15 (137). – С.32.

²⁶ О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: Декларация Съезда народных депутатов РСФСР от 12 июня 1990 г. № 22-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1990. – № 2. – Ст. 22.

²⁷ Аринин А.Н. Проблемы развития российской государственности в конце XX века // Федерализм власти и власть федерализма / отв. ред. М.Н. Губогло. М., 1997. – С. 53–54.

отношениях и закладывались основы противоречия, связанного с неравенством конституционно-правового статуса субъектов федерации.

Чтобы как-то разрешить складывающийся узел противоречий и не допустить распада государства, был разработан и подписан Федеративный договор от 31 марта 1992 г., включенный в состав Конституции РСФСР 1978 г. Он включал в себя три договора: с республиками; с краями, областями, городами федерального значения; и с автономными округами и областью, в которых закреплялись три группы предметов ведения: предметы ведения Федерации; совместного ведения и исключительного ведения субъектов РФ. В тексте договора с республиками они рассматривались как суверенные государства, и был закреплен ряд положений, которые были провозглашены в республиканских декларациях о государственном суверенитете в одностороннем порядке²⁸.

На весомую роль Федеративного договора 1992 г. в вопросе стабилизации территориальной организации страны указывает М.В. Глигич-Золотарева²⁹. Но, сняв противоречия между центром и республиками, Федеративный договор породил борьбу территориальных субъектов за уравнивание в правах с национальными. Фактически старый политический кризис осенью 1993 г. сменился новым, для преодоления которого необходимо было решить проблему равноправия субъектов РФ. Сложившаяся в результате система федеративных отношений не устраивала и федеральный Центр, но на тот момент у него не было ресурсов для изменения ситуации в свою пользу, напротив, Президент в пору противостояния с Верховным Советом РФ сам нуждался в поддержке местных элит.

Дальнейшая работа над моделью российского федерализма велась в рамках проведения Конституционного совещания (29 апреля — 10 ноября

²⁸ См.: О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации: Федеративный договор от 31 марта 1992 г. / Федеративный договор: Документы. Комментарий. - М., 1994.

²⁹ Глигич-Золотарева М.В. Теория и практика федерализма: системный подход. – Новосибирск. – 2009. – С. 278.

1993 года)³⁰. Разработке проекта Конституции России и определению существующей конституционно-правовой формы российского федерализма как модели территориального устройства предшествовала длительная общественно-политическая дискуссия. В ходе дискуссии относительно возможных путей национально-государственного строительства России зачастую высказывались прямо противоположные варианты: от полного сохранения принципов и структуры прежней Федерации до построения унитарного государства или создания Русской республики как результата самоопределения русского народа³¹. Однако возврат России к унитаризму и разделение страны на административные единицы вошел в противоречие с ростом регионально-этнического национализма и уже сложившимися традициями национальной государственности.

Существовало множество моделей, сохраняющих федерацию с изменением статуса входящих в нее субъектов и перераспределением власти между ними и центром. Одни могли строиться на чисто территориальном принципе с полным отказом от учета национального фактора в построении федерации и предусматривали разделение территорий на основе экономико-географического районирования страны. Другим народам в составе России предусматривалось предоставление определенной доли культурно-национальной автономии. Целесообразность данного подхода заключается в упрощении управления государством, но в период обострения ряда региональных конфликтов на этнической почве игнорировать национальный вопрос в государственном строительстве не представлялось возможным³².

Предлагалась модель уравнивания в правах и национальных, и административно-территориальных единиц, которые имели бы в федерации равный конституционно-правовой статус, однако проект был отвергнут автономиями, не желавшими иметь одинаковый статус с административно-территориальными образованиями. Близкий к конфедерации вариант

³⁰ Конституционное совещание 1993 г.: стенограммы, материалы, документы // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rusconstitution.ru/term/69/>.

³¹ Сидоренко А.В. Этнический вызов российскому федерализму. С. 101.

³² Добрынин, Н.М. Федерализм: Историко-методологические аспекты / Н. М. Добрынин. – Новосибирск: Наука, 2005. – С.21-22.

содержался в конституционном проекте объединения «Движение демократических реформ» (С.С. Алексеев, А.А. Собчак). В нем предполагалось разделение на национальные республики – суверенные государства в составе России; губернии – государственно-административные единицы, сочетающие в себе государственное начало и местное самоуправление; и автономные национальные сообщества, создаваемые на правах территориальной и этнической автономии малых народов. Указывалось и на возможность оформления индивидуальных договоров как между субъектами Федерации, так и между субъектом и центром³³.

Новый этап развития федерализма можно отсчитывать с принятия Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г. Она провозгласила равенство статусов всех субъектов федерации и зафиксировала равный объем властных полномочий, возможности законотворчества и организации структуры власти регионов. Несмотря на то, что только республики названы в конституции «государствами», Конституция ничего не говорит об их суверенитете, таким образом, обходя противоречие по поводу неравноправия субъектов РФ на формально-юридическом уровне³⁴.

Однако сложившаяся в первой половине 1990-х политическая ситуация привела к сосуществованию Конституции и договорного права. Конституция определяла основы взаимоотношений центра и субъектов, которые получали развитие в договорах и соглашениях между ними, а не в федеральных законах. Такие договоры заключили 46 из 89 субъектов, причем этот процесс рассматривался федеральными властями как укрепление государственности. Даже учитывая то, что многие договоры шли вразрез с Конституцией РФ, на данном этапе заключение их можно считать положительной практикой, позволившей наладить диалог между столицей и регионами и сохранить единство страны³⁵.

³³ Сидоренко А.В. Этнический вызов российскому федерализму. С. 101-102.

³⁴ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – №31. – Ст. 4398.

³⁵ Черепанов В. А. Российский федерализм: проблема и поиск путей решения. С. 54.

Тем не менее, договорный процесс был внутренне противоречив, и ему было свойственно перераспределение компетенции, конституционно закрепленной за федерацией в пользу регионов, когда часть федеральных полномочий передавалась в предметы совместного или регионального ведения. Столь активная суверенизация регионов привела к возвращению прежнего положения, когда субъекты приобретали разный объем прав, несмотря на свое конституционное равенство³⁶. В ситуации, когда де-факто региональное законодательство превалировало над общефедеральным, возникло противоречие между государственным суверенитетом РФ и суверенностью ее составных частей.

В ходе разработки и подписания договоров эти противоречия получили правовое закрепление на федеральном уровне, когда соглашения между федеральными и региональными органами государственной власти служили инструментом легализации их привилегированного положения. Таким образом, на данном этапе развития российского федерализма возобладала тенденция децентрализации государственной власти, закрепляемая в ходе двусторонних договоров³⁷. Однако процессы децентрализации к концу 1990-х годов достигли опасного размаха и начали угрожать дезинтеграцией и распадом еще неокрепшей федерации.

С 2000 г., с приходом к власти В.В. Путина возобладала противоположная тенденция к усилению централизации государственной власти, выстраиванию властной вертикали, приведению законодательства к соответствию Конституции. Были предприняты решительные меры по пересмотру системы федеративных отношений, получившие название федеративной реформы. За ее начало можно взять образование федеральных округов с учреждением института полномочных представителей Президента, в задачу которых входил контроль за органами государственной власти субъектов РФ со стороны федерального центра³⁸.

³⁶ Черепанов В. А. Российский федерализм: проблема и поиск путей решения. С. 54.

³⁷ Платонов В.М. О роли договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2009.- № 12.-С.100.

³⁸ Прожилов Г. А. Российский федерализм: история и перспективы развития. С. 466.

Одновременно были приняты меры по воссозданию единого правового поля, обеспечению верховенства Конституции и федеральных законов на всей территории России, приведению в соответствие с федеральным законодательством регионального, а также договоров между федерацией и субъектами в ее составе. Решающее значение здесь сыграло постановление Конституционного суда от 7 июня 2000 года, отрицавшее возможность существования другого суверенитета наряду с суверенитетом Российской Федерации на ее территории, и послужившие основой для пересмотра регионального законодательства субъектов и их договоров с центром³⁹. Тем не менее, надо признать, что «гармонизация» законодательства осуществлялась федеральной властью исключительно в одностороннем порядке, что нередко приводило к отрицанию прежнего опыта внутрифедерального взаимодействия по формально-правовым признакам несоответствия федеральному законодательству⁴⁰.

21 июня 2001 года указом Президента РФ была образована Комиссия по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления⁴¹. По результатам ее работы принят целый пакет законов, оформивших новую концепцию разделения властных полномочий между центром и субъектами, и осуществлен пересмотр законодательства. Подавляющая часть предметов совместного ведения была отдана в исключительную компетенцию федеральной власти. Однако в дальнейшем практика показала, что многие полномочия федерация самостоятельно реализовать не в силах, и их объем, закрепленный за вышестоящими органами власти, избыточен. В силу этого получило широкое распространение делегирование на низовой уровень многих ранее

³⁹ 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»: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 07 июня 2000 года № 10-П // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 25. – Ст. 2728.

⁴⁰ Черепанов В. А. Российский федерализм: проблема и поиск путей решения. С. 54-55.

⁴¹ Добрынин Н.М. Федерализм: Историко-методологические аспекты. С.28.

«отобранных» полномочий с выделениями регионам субвенций на их исполнение⁴².

В целом, многие исследователи говорят о складывании в России декларативного федерализма. Усиление властной вертикали, унификация законодательства и централизация бюджетно-финансовых потоков в руках федерального центра, конечно, способствовали сохранению целостности страны, повышению ее управляемости и достижению определенных внешнеполитических успехов⁴³. Однако это в значительной мере было достигнуто за счет возвращения к командно-административной политической системе и методам «ручного управления», за счет урезания экономической и политической самостоятельности регионов и все большего превращения их в административно-территориальные единицы унитарного государства⁴⁴.

1.3. Конституционно-правовое содержание принципа российского федерализма

Российский федерализм является наиболее приемлемой формой территориальной организации страны, позволяющей адекватно реагировать на проблемы, связанные с обширностью ее территорий и многонациональностью ее населения. Он рассматривается как одна из конституционных основ государственного устройства российского государства, и характеризуется следующими принципами: государственная целостность и единство системы государственной власти, разграничение полномочий и предметов ведения между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, равноправие и право на самоопределение народов проживающих на территории России, равенство субъектов в составе федерации между собой и

⁴² Черепанов В. А. Российский федерализм: проблема и поиск путей решения. С. 55.

⁴³ Фарукшин М.Х. Федерализм: теоретические и прикладные аспекты. – М.: Юрист, 2004. – С. 61.

⁴⁴ Пчелинцева И.В. Российский федерализм: основные направления совершенствования в контексте его теоретико-правовой модели // Юридическая наука: история и современность. – 2013. – №. 12. – С. 72.

во взаимоотношениях с федеральным центром⁴⁵. Все эти принципы находят закрепление в Конституции России и, в разной мере и с рядом оговорок, отражение в практической политической жизни страны.

Конституция Российской Федерации уже в статье 1 в качестве одной из фундаментальных характеристик России определяет ее как федеративное государство. Основные принципы федерализма сформулированы в статьях 4 и 5 главы 1 Конституции России «Основы конституционного строя»⁴⁶, что предопределяет их несомненную значимость. В соответствии со статьей 135 Конституции РФ положения главы 1 не могут быть пересмотрены в «упрощенном порядке»: если предложение о пересмотре, в частности, главы 1 Конституции будет поддержано тремя пятими голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, то в соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное Собрание, которое либо подтверждает неизменность Конституции Российской Федерации, либо разрабатывает проект новой Конституции Российской Федерации. В связи с указанным обстоятельством сомнительными представляются предположения некоторых исследователей о возможности безболезненного перехода Российской Федерации к унитарной форме государственности⁴⁷.

Собственно федеративному устройству российского государства посвящена специальная глава – глава 3. Интересно, что именно указанная глава, а точнее статья 65 Конституции РФ, определяющая субъектный состав Российской Федерации, за весь период действия Конституции РФ претерпела наибольшее количество изменений. Изменения в наименование и перечень субъектов Российской Федерации вносились 12 раз на основании 6 различных федеральных конституционных законов⁴⁸ и 4 указов Президента

⁴⁵ Мачинский В.М. Федерализм в России – современный этап развития. С.121.

⁴⁶ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – №31. – Ст. 4398.

⁴⁷ См.: Захаров А. «Спящий институт»: Федерализм в современной России и мире. – М.: Новое литературное обозрение, 2012. – С. 10.

⁴⁸ См.: Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа: Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 13. – Ст. 1110; Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате

Российской Федерации⁴⁹. Таким образом, текст Основного Закона отражает и фиксирует происходившие с российским федерализмом трансформации.

Конституционно-правовое содержание федерализма раскрывается через ряд принципов, которые рассматриваются как исходные начала территориального устройства собственно Федерации и ее субъектов. В соответствии со статьей 5 Конституции РФ к ним относятся: государственная целостность Российской Федерации; единство системы государственной власти; разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации; равноправие субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти⁵⁰.

1. Государственная целостность.

Принцип государственной целостности подразумевает единство территории страны, распространение суверенитета Российской Федерации на

объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа: Федеральный конституционный закон от 14 октября 2005 г. № 6-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 42. – Ст. 4212; Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа: Федеральный конституционный закон от 12 июля 2006 г. № 2-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 29. – Ст. 3119; Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа: Федеральный конституционный закон от 30 декабря 2006 г. № 6-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 1. – Ст. 1; Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа: Федеральный конституционный закон от 21 июля 2007 г. № 5-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 30. – Ст. 3745; О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя: Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 12. – Ст. 1201.

⁴⁹ См.: О включении новых наименований субъектов Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации: Указ Президента РФ от 9 января 1996 г. № 20 // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 152; О включении нового наименования субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации: Указ Президента РФ от 10 февраля 1996 г. № 173 // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 7. – Ст. 676; О включении нового наименования субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации: Указ Президента РФ от 9 июня 2001 г. № 679 // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 24. – Ст. 2421; О включении нового наименования субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации: Указ Президента РФ от 25 июля 2003 г. № 841 // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 30. – Ст. 3051.

⁵⁰ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – №31. – Ст. 4398.

всю ее территорию, единое правовое и экономическое пространство⁵¹. Данный принцип находит свое конституционное закрепление как в статье 4 главы первой, где провозглашается целостность и неприкосновенность территории РФ, ее статус как единственного носителя государственного суверенитета, единство законодательной базы страны, а также в статье 74, напрямую запрещающей установление внутренних границ, барьеров и т. д.

2. Единство системы государственной власти.

Принцип единства системы государственной власти реализуется в единстве ее природы, ее источниках и целях деятельности, однотипности в институциональном оформлении власти на всех уровнях федерации, соподчинении и взаимодействии различных властных органов. Конституция РФ указывает на этот принцип в части 2 статьи 77, которая определяет, что «в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации⁵²». Также он закрепляется в частях 1, 2, 5 статьи 76 Конституции РФ, определяющих юридическую силу законодательных актов федеральной власти, и однозначно устанавливающих правовое первенство в случае противоречия между федеральным и региональным правовым актом федеральному.

Практика реализации данного принципа федерализма показывает, что система федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов не во всех случаях отвечает требованиям построения федеративного государства. Стремление федеральных властей к упорядочиванию структуры региональных органов власти трансформируется в унификацию властных институтов и законодательства, навязыванию сверху

⁵¹ Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: уч.пособие. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. – С.373.

⁵² Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – №31. – Ст. 4398.

наиболее приемлемой для центра модели (что подтверждается, например, постоянным разрастанием объемов правового регулирования Федерального закона от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁵³).

3. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Принцип разграничения полномочий и предметов ведения между федеральными и региональными органами государственной власти подразумевает, что осуществление федеральной власти в России происходит на основе принципа ее вертикального разделения, когда компетенция государства делится на три группы полномочий: федерации, совместной компетенции и субъектов федерации, которые вправе самостоятельно определять собственную систему органов власти⁵⁴.

Данный принцип закреплен в статьях 71 – 73 Конституции РФ через определение полномочий Федерации, вопросов совместного ведения и полномочий субъектов РФ. Нужно отметить, что в силу части 2 статьи 76 Конституции РФ приоритет по распоряжению предметами совместного ведения остается также за Федерацией. В результате Федерация может произвольно, без согласия субъектов, перераспределять полномочия по предметам совместного ведения, вплоть до фактического сведения их на региональном уровне к нулю⁵⁵. Таким образом, отсутствуют гарантии и механизмы защиты субъектов от вмешательства федерального центра в пределы властных полномочий субъектов с целью переопределения их в свою пользу.

⁵³ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 02.06.2016 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

⁵⁴ Козлова, Е.А. Конституционное право России: учебник. – М.: Изд-во «Проспект», 2013. – С.197.

⁵⁵ Солодухин Ю. Конституционные основы российского федерализма: неразрешимые проблемы // Свободная мысль. – 2006. - № 6 (1568). – С. 35.

4. Равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации.

Народы Российской Федерации пользуются равными правами на самоопределение, т.е. прежде всего на избрание формы своей государственности⁵⁶. В настоящее время в Российской Федерации, в соответствии со статьей 65 Конституции РФ, существуют: 22 республики, одна автономная область и 4 автономных округа. Все они являются формой объединения многих народов. Это означает, что десятки народов обрели в Российской Федерации свою государственность, а, следовательно, реализовали на практике свое право на самоопределение.

5. Равноправие субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти.

Равноправие составляющих Российскую Федерацию провозглашается в 1 части статьи 5 Конституции РФ. Однако даже именитые конституционалисты признают, что указанный принцип нарушается указанной статьей Конституцией⁵⁷: часть 2 статьи 5 Конституции РФ указывает на некоторые исключительные права, присущие только республикам, в частности – право на собственную конституцию. Часть 2 статьи 68 Конституции РФ закрепляет право республик на второй государственный язык, и фактически отменяет равноправие, ставя обладание определенным правом в зависимость от обладания определенным статусом.

В то же время подробный анализ всего комплекса конституционно-правовых норм, определяющих статус субъектов Российской Федерации, позволяет говорить о том, что в современных условиях о конституционно-правовом равноправии или об особенном статусе республик в составе России фактически говорить не приходится. Разница в правовом статусе субъектов выявляется через анализ специальных отраслей законодательства (в частности, налогового и бюджетного), регионального развития и иных специальных сфер, которые развивают общие положения Конституции РФ⁵⁸.

⁵⁶ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов. – М.: Норма, 2007. – С. 131.

⁵⁷ Чиркин В.Е. Конституционное право России: учебник. – М.: Изд-во НОРМА. – 2009. – С. 198.

⁵⁸ См.: Тимченко Д. В. Асимметрия российского федерализма: конституционно-правовой аспект.

Противоречивость конституционно-правового регулирования принципа федерализма, неоднозначность развития положений Конституции РФ в федеральном законодательстве и специфика современных практик развития федерализма позволяют исследователям делать вывод о номинальности федерации в России. Многие исследователи федерализма относят ее к квазифедеративным государствам или государствам декларативного федерализма, либо даже к унитарным государствам с элементами региональной автономии⁵⁹. Заслуживающей внимания является точка зрения А. Захарова⁶⁰, рассматривающего федерализм как «спящий институт» - установленный нормами действующей Конституции комплекс правовых норм и правил, в настоящее время не имеющих практической реализации, которые при изменении политической, экономической конъюнктуры смогут получить внезапный импульс для воплощения в реальных политических практиках.

В целом, исследуя конституционно-правовые основы российского федерализма, можно прийти к неутешительным выводам. Во-первых, федерализм в России на уровне высшего закона государства – Конституции РФ, не имеет исчерпывающего закрепления в юридически и логически ясных, непротиворечивых и полных, т.е. исключая произвольную трактовку, конституционных нормах. Во-вторых, те нормы Конституции, которые регулируют федеративные отношения, также не в полной мере выполняют свою задачу. Они образуют правовую систему, которую мы не можем признать как удовлетворяющую большую часть общепринятых принципов федерализма. Это позволяет федерации, без нарушения Конституции, постоянно перекраивать в свою пользу схему распределения властных полномочий. И, в-третьих, практика современного этапа российского политического процесса, направленная на сохранение централизации и концентрацию власти в руках федерального центра, приводит серьезным нарушениям данных принципов, при полной неспособности субъектов федерации защитить свои интересы.

⁵⁹ Солодухин Ю. Конституционные основы российского федерализма: неразрешимые проблемы. С. 37.

⁶⁰ См.: Захаров А. «Спящий институт»: Федерализм в современной России и мире.

ГЛАВА 2. РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: ХАРАКТЕРНЫЕ ЧЕРТЫ

2.1. Определение особенностей российского федерализма

Международная практика федеративного государственного строительства представляет исследователям большое количество примеров федераций. Обладая рядом общих признаков, указанные государства в то же время порой существенно отличаются друг от друга. Для системного определения особенностей и характерных черт российского федерализма и их дальнейшего анализа предлагается рассмотреть наиболее известные основания для классификации федераций и определить, к какому типу относится Российская Федерация.

1. Одним из оснований классификации существующих федераций является способ их формирования⁶¹. В других источниках⁶² в основу данной классификации положен тип документа, провозгласившего государство федеративным. Представляется, что механическое сведение выявления особенностей федерации лишь к типу учреждающего её документа необоснованно сужает границы анализа по указанному признаку и уменьшает возможности использования данной классификации в научных исследованиях.

Современная наука по способу формирования федераций выделяет договорные, конституционные и конституционно-договорные федерации⁶³. При определении, к какому виду относится та или иная федерация, необходимо не только проанализировать правовое оформление ее создания, но и выявить механизм формирования федеративного государства.

Принято считать, что договорные федерации формируются по принципу «снизу вверх»: толчком к формированию федеративного государства становится воля государственных образований – будущих

⁶¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран: в 4 т. Тома 1-2. Часть общая: учебник / Отв. ред. проф. Б.А. Страшун – М.: Изд-во БЕК, 2000. – С. 406.

⁶² См.: Пивеньев А.С. Классификация федераций в современном мире // Труды СГА. Юриспруденция. Образование. Психология. Экономика. Менеджмент. Философия. – 2011. - № 4 (апрель). – С.37.

⁶³ Козлова Е.А. Конституционное право России: учебник. С. 178.

субъектов федерации, их стремление к объединению, которое фиксируется в форме договора как акта выражения волеизъявления сторон. Исторически первые федерации и ряд конфедераций были именно договорными по своей сути. Конституционные федерации создаются через волеизъявление не субъектов федерации, но федерального центра. Правовые положения о федерализме носят уже наддоговорной характер, так как утверждаются конституцией, принимаемой в особом порядке (всенародным голосованием, решением специально созданного органа и т.д.). Соответственно конституционно-договорные федерации утверждаются на основании и договорных норм, и конституционных положений⁶⁴.

Вопрос о характеристике Российской Федерации по признаку способа формирования решается в научной литературе неоднозначно. Важнейшее значение Федеративного договора от 31 марта 1992 года «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации» не отрицается специалистами, однако по-разному оценивается его учреждающий Российскую Федерацию характер. Известные государствоведы О.Е. Кутафин, Е.И. Козлова считают, что Российская Федерация является федерацией конституционной, так как она была создана «не в результате заключения договора между ее субъектами, а на основе провозглашения ее федерацией в Конституции Республики»⁶⁵. Профессор В.Е. Чиркин, наоборот, настаивает на признании исключительной роли Федеративного договора в учреждении Российской Федерации и определяет ее как федерацию договорную⁶⁶. Высказывается мнение и о рассмотрении России как конституционно-договорной федерации, поскольку ее образование и развитие протекало прежде всего на договорной основе, позже закрепленной в тексте Конституции РФ⁶⁷.

⁶⁴ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. С. 407.

⁶⁵ Козлова Е.А. Конституционное право России: учебник. С. 256.

⁶⁶ Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М, 1998. – С. 294—295.

⁶⁷ Мачинский В.М. Федерализм в России – современный этап развития. С.124.

С учетом срока принятия Федеративного договора (за два года до принятия Конституции РФ), переноса многих положений Федеративного договора в текст Конституции (в связи с чем указанные нормы могут рассматриваться по своему происхождению как договорные), а также того факта, что Федеративный договор после принятия Конституции России не утратил своего действия, представляется обоснованным отнесение России к конституционно-договорному типу федераций.

2. В научной литературе существует деление федераций в зависимости от целей их учреждения на экспансионные (учрежденные для дальнейшего расширения путем включения в свой состав новых этносов и территорий), ретирадные (учрежденные в целях сохранения государственного единства в условиях усиливающихся центробежных тенденций и сепаратизма) и партнерские (целью соединения является создание оптимальной формы межэтнического сотрудничества) федерации⁶⁸.

Как уже отмечалось ранее, история создания Российской Федерации как самостоятельного государственного образования позволяет сделать вывод о том, что Россия создавалась как ретирадная федерация с целью противодействия сепаратистским тенденциям, однако постепенное становление и развитие российской государственности придает ей черты экспансионной федерации.

3. Следующим критерием для характеристики федерации является способ образования ее субъектов. Для отнесения России по указанному признаку к какому-либо типу необходимо ответить на вопрос, какой принцип положен в основу деления территории страны на субъекты.

Если субъекты федерации образованы на основании компактно проживающих национальных групп, то такая федерация является национальной. Тезис о создании федераций только по национальному принципу был безусловным требованием марксистско-ленинской идеологии и именно поэтому классическим примером национальной федерации является

⁶⁸ См.: Блещик А. В. Российский федерализм в контексте классификации федеративных государств по целям их учреждения.

СССР. В современной Европе Бельгия определяется как национальная федерация⁶⁹.

Национальные федерации обладают рядом дополнительных характеристик⁷⁰:

1) субъекты – национальные государства и национально-государственные образования – отличаются друг от друга национальным составом населения, традициями и обычаями, бытом, культурой, религией;

2) основой построения федерации является принцип добровольного объединения ее субъектов;

3) государственные органы федерации формируются из представителей субъектов федерации;

4) федерация обеспечивает свободу и самостоятельное развитие наций, входящих в ее состав;

5) в национальной федерации особенностью является правовое положение ее субъектов – наличие специального права наций на самоопределение.

Противоположностью национальной федерации является федерация территориальная, в которой субъекты выделяются исключительно по территориальному признаку. Территориальные федерации образуются в случае несоответствия количества субъектов федерации количеству национальных групп, в целях оптимизации управления большим по территории государством, а в некоторых случаях – для решения политических задач (например, для ускоренного формирования единой государственной нации, преодоления сепаратистских настроений национальных групп и т.д.)⁷¹.

Особым типом федерации является смешанная федерация, где основой формирования субъектов становится одновременно и национальный, и территориальный принципы. Таким федерациям свойственны различия правового статуса субъектов, сформированных по национальному принципу,

⁶⁹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. С. 407-408.

⁷⁰ Пивентьев А.С. Классификация федераций в современном мире. С.34-35.

⁷¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. С. 408.

а также наличие разных по содержанию двусторонних договоров между органами власти федерации и субъектов федерации⁷².

Российская Федерация по способу образования ее субъектов относится к смешанным федерациям, так как включает в себя субъекты, образованные как по национальному (республики, автономные округа, автономную область), так и по территориальному (края, области) принципам. Несмотря на неоднозначные оценки последствий организации субъектов РФ по национальному и территориальному признакам, исследователи подчеркивают важность учета этнической составляющей в обеспечении устойчивого функционирования федеративной системы⁷³. С учетом количества национальностей, этносов, проживающих на территории РФ, и сложной внутривластной ситуации в стране в начале становления собственно федерации, игнорирование национального фактора при создании федерации имело бы катастрофические для российской государственности последствия.

4. Устоявшимся в юридической и политической литературе является деление федераций в зависимости от статуса ее субъектов на симметричные и асимметричные. В то же время в науке не сложилось однозначного критерия для такой классификации.

Так, М. Баглай рассматривает федерацию как асимметричную в случае наличия в ее составе таких территориальных образований, которые не являются субъектами, но не связывает асимметрию с разным правовым статусом (юридическим или фактическим) субъектов федерации⁷⁴. По мнению В. Чиркина, «в федеративном государстве асимметрия возможна, но не в конституционном статусе субъектов федерации»⁷⁵, то есть конституционно-правовая асимметрия в отличие от политической им не признается. Альтернативную точку зрения предлагает Л. Карапетян,

⁷² Чиркин В.Е. Конституционное право России: учебник. С.197.

⁷³ Калина В. Ф. Российский федерализм как исторический феномен (историко-правовой аспект). С. 30-31.

⁷⁴ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации : учеб. для вузов. С. 378.

⁷⁵ Чиркин В.Е. Указ. соч. С.199.

допускающий существование в федерации как юридической, так и политической асимметрии⁷⁶.

Большинство теоретиков и практиков относят Российскую Федерацию к асимметричным федерациям и считают такую асимметрию явлением негативным⁷⁷. В то же время вопрос обоснованности таких выводов и последствия признания России асимметричной федерацией представляются нам важными, поэтому рассмотрению асимметрии как характеристики российского федерализма будет посвящен следующий параграф настоящей главы.

5. Характер взаимоотношений между федерацией и ее субъектами, принципы организации отношений центр – регионы, самостоятельность субъектов в решении вопросов собственного ведения разделяют существующие федерации на централизованные и децентрализованные.

Сам факт построения государства на основе принципа федерализма означает достаточно высокую степень децентрализации государственной власти по сравнению с унитарными странами. Но и внутри федеративных государств имеют место существенные различия по характеру и уровню распределения предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами федерации⁷⁸. В одних из них большая доля государственной власти сосредоточивается в центре, а полномочия субъектов федерации сводятся к решению вопросов регионального и местного значения в пределах, определенных федеральным центром. В децентрализованных федерациях пределы компетенции федеральных органов власти сравнительно ограничены, а компетенция субъектов федерации достаточно широка. Развитие каждой конкретной федерации в своем движении от централизации к децентрализации подобно маятнику.

Вопрос отнесения России к централизованным или децентрализованным федерациям также решается исследователями

⁷⁶ Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. – М.: Норма, 2001. – С.35.

⁷⁷ Никовская Л.И. Проблемы противоречивого взаимодействия централизации и децентрализации в современной России / Сравнительный федерализм и российские проблемы федеративных отношений. Сборник статей. – СПб.: Изд-во С.-Петербур. ун-та. – 2008. – С.228.

⁷⁸ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. С. 402.

неоднозначно. Это обусловлено тем, что история развития отечественного федерализма демонстрирует различные тенденции централизации и децентрализации при наличии традиционного для российской модели федеративных отношений сильного федеративного центра⁷⁹. Кроме того, наука до сих пор не выработала четких критериев определения степени централизации отношений между федерацией и ее субъектами. Рассмотрению особенностей организации в Российской Федерации отношений центр – регионы и их развитию посвящен параграф третий настоящей главы. Для целей данного параграфа отметим, что, на наш взгляд, есть все основания считать Российскую Федерацию централизованной федерацией.

Таким образом, были представлены наиболее распространенные критерии классификаций федераций, которые позволяют выделить характерные особенности Российской Федерации в современный период.

В настоящем исследовании Российская Федерация рассматривается как конституционно-договорная, ретирадная и централизованная федерация, асимметричные субъекты которой организованы на основе национально-территориального принципа.

2.2. Асимметрия как характеристика российского федерализма

Проблема юридической и фактической асимметрии субъектов РФ, с одной стороны, остается одной из актуальных и дискуссионных проблем в отношениях между центром и регионами, а с другой стороны, является сущностной характеристикой российского федерализма.

Мировая история не знает примеров существования симметричных государств. В любом государстве существует правовое или фактическое неравенство территориальных образований, входящих в его состав, что предопределяется объективными основаниями, которые могут быть связаны

⁷⁹ Солодухин Ю. Конституционные основы российского федерализма: неразрешимые проблемы. С. 28-29.

со спецификой национального состава населения, лингвистическим и конфессиональным разнообразием, диспропорциями в социально-экономическом развитии местностей, особенностями климатических условий и иными фактическими обстоятельствами. Рассмотрение государства в контексте равенства его субъектов становится важной характеристикой не только формы его государственно-территориального устройства, но и политического режима.

Анализ практики функционирования современных федеративных государств позволил ввести в научный оборот термин «асимметричный федерализм», который означает федеративные отношения, основанные на неравенстве единиц, составляющих федерацию, в политических, административных, финансовых и иных сферах, и допускающие вариативность во взаимоотношениях субъектов Федерации с федеральным центром⁸⁰.

Главная заслуга в популяризации терминов «симметрия» и «асимметрия» применительно к отечественной конституционно-правовой материи принадлежит В.Е. Чиркину, предложившему три параметра асимметрии федераций⁸¹:

- 1) наличие в составе федерации, помимо ее субъектов, иных территориальных образований;
- 2) неравенство конституционного статуса субъектов федерации;
- 3) «скрытая асимметрия» (выражающаяся, в частности, в неравном представительстве субъектов федерации в верхней палате федерального парламента).

Асимметричность федеративных отношений в России порождается тем, что в их основу заложено не территориальное, а национальное деление, что связано с полиэтничностью страны. Субъекты РФ различаются между собой по величине территории, численности и плотности населения, его

⁸⁰ Щупленков О.В. Проблемы взаимодействия гражданского общества и государства в современной России // *ВВ: Вопросы права и политики*. — 2013. № 4. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://e-notabene.ru/lr/article_585.html.

⁸¹ Чиркин В.Е. Модели современного федерализма: сравнительный анализ. // *Государство и право*. – 1994. – № 8-9. – С. 151.

национальному составу. На неравенство субъектов Федерации указывают такие факторы, как существование регионов с льготными, особыми режимами природопользования, хозяйствования и налогообложения, территориальная дезинтеграция Российской Федерации, наличие «сложносоставных» субъектов Федерации, экономическая неравномерность развития регионов⁸².

Именно различный правовой статус регионов позволяет некоторым из них (прежде всего республикам в составе Российской Федерации) иметь определенные привилегии и льготы в отношениях с Центром, за счет которых отдельные регионы значительно усиливают свое политическое влияние и экономические возможности⁸³.

Однако взгляды ученых на вопрос о необходимости решения проблемы асимметричности субъектов РФ значительно расходятся. Некоторые авторы считают, что асимметричность отношений субъектов федерации отвечает реальным интересам народов и страны, поэтому, по их мнению, этот принцип должен получить законодательное, в первую очередь конституционное, отражение в институциональной структуре и в политике федеративного государства. Феномен асимметричных федераций рассматривается и на основе зарубежного опыта. Интересна позиция исследователя канадского исследователя федерализма, знаменитого своей «особенной» провинцией Квебек: «мы не должны автоматически предполагать, что асимметрия невозможна или является неработающей. Фактом является то, что Квебек пользуется важным особым статусом при нынешнем режиме. Мы каждый день живем в условиях асимметричного федерализма. Квебек – единственная провинция, которая собирает собственные налоги, имеет собственные пенсионные планы, является активной в вопросах иммиграции и так далее. Большая проблема Канады

⁸² Иванов А.М. Асимметрия как феномен федеративного устройства России // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. – 2011. – № 5. – С. 114.

⁸³ Пчелинцева И.В. Российский федерализм: основные направления совершенствования в контексте его теоретико-правовой модели. С. 73.

заключается в ее неспособности открыто признать в своих конституционных текстах то, что является жизненным фактом в течение долгого времени»⁸⁴.

Другие исследователи, напротив, говорят о том, что процесс федерализации в России требует решения проблемы асимметричности. Принцип конституционного равенства субъектов федерации – основополагающий, поэтому все суверенные государства – субъекты федерации, независимо от размеров, численности населения, национального состава, экономического потенциал, должны быть равноправны⁸⁵.

Асимметричность федерации – объективная реальность. Фактически ни одна федерация в мире не является симметричной и не может быть таковой. Однако, несмотря на объективную обусловленность, правовая асимметрия регионов – весьма неоднозначное явление. В частности, следует признать наличие хотя и нечетких, но все же реальных пределов такой асимметрии, за которыми становится ощутимой опасность дезинтеграции государства. И поскольку асимметричность территориального устройства ассоциируется с угрозами сепаратизма, в юридической и политологической литературе она чаще всего оценивается негативно. В то же время определенные угрозы государственному единству можно усмотреть и в излишнем стремлении к полной правовой симметрии регионов многонационального, поликонфессионального, лингвистически и (или) культурно неоднородного государства.

При сохранении федеративного устройства России переход к полностью территориальному принципу деления государства и к установлению одного общего вида для всех субъектов Российской Федерации, т.е. переход к симметричной модели федерации, неприемлем и не одобряется самими регионами. Например, прозвучавшее на съезде политической партии «Гражданская платформа» 27 октября 2012 г. предложение М. Прохорова о необходимости упразднения «неэффективных» в экономическом плане национальных республик в составе России путем

⁸⁴ Фарукшин М.Х. Современный федерализм: российский и зарубежный опыт. С. 49-50.

⁸⁵ Мачинский В.М. Федерализм в России – современный этап развития. С.124.

внесения соответствующих изменений в Конституцию Российской Федерации и отказа от деления России на «национальные округа» и республики, встретило резко отрицательную реакцию со стороны глав республик. Поэтому политика упразднения национальных республик не решит проблему асимметрии, а приведет к серьезным этнополитическим конфликтам в государстве. По мнению одного из известных общественных деятелей татарского национального движения Ф. Сафиуллина, если для русского народа не важно, унитарным или федеративным будет государством Россия, то для нерусских народов важно, чтобы Россия была федерацией, потому что «этнофедерация - это форма национально-культурного выживания для нерусских»⁸⁶.

Одной из сложнейших структурных задач, стоящих перед многонациональными федерациями, выступает определение оптимальной дозы самовыражения, которая обеспечивала бы безболезненное вписывание этнических меньшинств в политический, культурный, экономический контексты национального большинства⁸⁷.

На основании анализа социально-экономических показателей и политических процессов современные исследователи делают вывод о том, что Российская Федерация с позиции асимметрии прошла три этапа развития федерализма⁸⁸.

Первый этап характеризовался (1990 – 2000 гг.) стихийным движением в направлении асимметричной модели федерации. Слабость центральной власти вынудила ее предоставить право выбора формы реализации принципа федерализма регионам, часть которых решила перейти к асимметричной модели. Стихийный и в большей степени нерегулируемый характер выбора асимметричной модели выразился в тенденциях, сходных с теми, которые запустили процесс распада СССР. Это не могло не отразиться и на процессах федерализации, происходивших после принятия в 1993 г. Конституции РФ.

⁸⁶ Уханкин В.В. Федерализм в России: особенности современного этапа развития // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2015. – № 3 (41). – С.63.

⁸⁷ Захаров А. Федерализм на постсоветском пространстве // Свободная мысль. – 2010. – № 10 (1617). – С. 73.

⁸⁸ Асимметрия в Российской модели Федеративных отношений / Под рук. С.Д. Валентея. – М.: Институт экономики РАН, 2012. – С. 8-15.

Вместе с тем в указанный период федеральный Центр оказался неспособен сдерживать стремление ряда регионов (особенно национальных республик) к произвольному расширению круга собственных полномочий. Наиболее ярко это стремление проявилось в двустороннем договорном процессе между Федерацией и ее субъектами.

Отмечается и существенный недостаток подписанного в 1992 году Федеративного договора⁸⁹. Так, по словам Р.В. Михайлова, «данный документ юридически закрепил асимметричный характер национально-государственного устройства России. Об этом, в частности, свидетельствует и сам формат Договора, который, по сути, представляет собой пакет из трех самостоятельных документов-договоров о разграничении предметов ведения и полномочий с тремя типами субъектов Федерации, имеющими различную государственно-правовую природу. При этом тип субъекта определяет его государственно-правовой статус. Таким образом, документом закладывается разностатусность субъектов Федерации, наделение их различным объемом прав и полномочий»⁹⁰.

Альтернатива стихийному движению в сторону асимметричной модели, угрожающей единству страны, была предложена в рамках второго этапа формирования основ российской федеративной государственности (2001 – 2010 гг.). Этот этап характеризуется регулируемым переходом к симметричной конфигурации федеративной модели государственно-территориального устройства. В указанный период Центр сконцентрировался на укреплении «единой исполнительной вертикали власти», помимо прочего обеспечивающей формирование симметричной модели федеративной государственности. Признание в 2001 – 2003 гг. нелегитимности двусторонних договоров и соглашений и их отмена разрушили экономическую основу «войны суверенитетов». Был введен контроль деятельности исполнительной и законодательной ветвей власти субъектов

⁸⁹ О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации: Федеративный договор от 31 марта 1992 г. / Федеративный договор: Документы. Комментарий. - М., 1994.

⁹⁰ См.: Прожилов Г. А. Российский федерализм: история и перспективы развития. С. 462.

РФ, отрегулирован механизм исполнения полномочий по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, предложена относительно прозрачная модель бюджетного федерализма. Поэтому такое регулирование постепенно приобретало все более явные черты управления унитарным централизованным государством.

С 2011 года начался третий этап формирования основ российской федеративной государственности, который характеризуется утверждением инновационной модернизации экономики в качестве стратегической цели. Предполагается, что на этом этапе Центру и регионам нужно найти оптимальный вариант сочетания симметричной и асимметричной модели федерации⁹¹.

В настоящее время имеющиеся различия в статусе субъектов РФ носят только формальный характер и не могут рассматриваться как действительная конституционно-правовая асимметрия. Правовая асимметрия в большей степени определяется через сферу налогового, бюджетного законодательства, регионального развития и иные специальные сферы. В качестве асимметрии в конституционно-правовом статусе субъектов Российской Федерации также рассматривается определенная Конституцией РФ возможность формирования сложносоставных – «матрешечных» субъектов РФ. Отдельно выделяется проблема особого «привилегированного» конституционно-правового статуса республик⁹², которая, по нашему мнению, в настоящее время в большей степени утратила свою актуальность по следующим причинам.

Во-первых, по мнению многих исследователей, на асимметрию указывает обозначение республики как государства в части 2 статьи 5 Конституции РФ⁹³. Однако такое обозначение преследовало политические цели и в настоящее время, по сути, не имеет юридико-регулятивного

⁹¹ Асимметрия в Российской модели Федеративных отношений. С. 8-15.

⁹² Семин С.В. Асимметрия субъектов как черта конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство» – 2013. – № 1(1). [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/asimetriya-subektov-kak-cherta-konstitutsionno-pravovogo-statusa-subektov-rossiyskoy-federatsii>.

⁹³ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – №31. – Ст. 4398.

значения, поскольку содержание понятия «государство в составе Российской Федерации» Конституция РФ не раскрывает. Конечно, республики, как и иные субъекты РФ, не являются государствами в международно-правовом смысле и суверенитетом не обладают.

Во-вторых, в качестве признака асимметрии называют установленное в Конституции РФ обозначение Основных Законов республик как Конституций в противоположность Уставам других субъектов РФ. Этимологически эти категории весьма близки, а на практике отмеченная противоположность оказывается чисто номинальной. Из Конституции РФ не следует наличие качественно иного содержания или иной юридической силы конституций в сравнении с уставами. Конституция РФ особо оговаривает лишь способ принятия устава: согласно части 2 статьи 66 Конституции⁹⁴ он принимается законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта РФ (для конституций республик такое ограничение не предусмотрено).

Третьей особенностью является возможность закрепления права республик устанавливать собственные государственные языки в части 2 статьи 68 Конституции РФ⁹⁵. Отличие республик сводится к обладанию правом именовать иные языки, помимо русского, государственными. В то же время правом устанавливать гарантии прав и свобод личности в дополнение к федеральным гарантиям (в том числе гарантии, относящиеся к использованию языков проживающих на его территории народов в официальном делопроизводстве) обладает каждый субъект РФ.

И, наконец, нельзя рассматривать в качестве конституционно-правового признака асимметрии отнесение к совместному ведению РФ и ее субъектов обеспечения соответствия Конституции РФ и федеральным законам только конституций и законов республик, в отличие от краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, в отношении которых указывается на обеспечение соответствия

⁹⁴ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – №31. – Ст. 4398.

⁹⁵ Там же.

Конституции РФ и федеральным законам не только уставов и законов, но и иных нормативных правовых актов этих субъектов. Представляется, что указанные ограничения предопределялись политической конъюнктурой при подготовке текста Конституции РФ. В настоящее время региональное законодательство любого субъекта должно соответствовать нормам федерального законодательства.

Таким образом, в настоящее время в России обозначился реальный федерализм, который характеризовался соединением типичных признаков организации большинства федеративных государств с такими особенностями, как: статусная асимметрия; акцентированная национальная «окрашенность»; неупорядоченность конструкции; несбалансированность потребностей и собственных ресурсов для реализации статусных полномочий органов власти субъектов РФ; чрезмерная персонифицированность реальных федеративных отношений и соответствующая возможность нарушений общего порядка взаимоотношений в политической, бюджетно-финансовой, национально-этнической сферах⁹⁶.

В качестве решения проблем сокращения региональной правовой асимметрии стали процессы укрупнения регионов: объединение сложносоставных субъектов РФ и унификация правового положения регионов. Указанный процесс также преследовал цель снижения дисперсности экономического пространства путем присоединения экономически слабых субъектов РФ к более развитым и финансово самостоятельным регионам. Однако эти цели не были достигнуты, поскольку в большинстве случаев особый статус «присоединенных» субъектов сохранился и закреплён в региональном законодательстве, а финансовое стимулирование процесса объединения со стороны федерального центра

⁹⁶ Ю М.С. Специфические особенности становления российского федерализма // Современные наукоемкие технологии. – 2005. - № 7. – С. 86.

привело к формированию еще одного канала, порождающего асимметричность отношений центр – субъекты федерации⁹⁷.

С другой стороны, усиление асимметрии социально-экономического развития на уровне регионов имеет более серьезные причины, которые кроются в отсутствии механизмов саморазвития на уровне муниципальных образований. В этом случае выравнивание, как к нему не относиться, неизбежно носит формальный характер и не столько решает проблему, сколько загоняет её вглубь⁹⁸.

Проведенный анализ основных причин и главных признаков асимметричности РФ позволяет сделать следующие выводы. Асимметрия – важное средство отражения реально существующего многообразия и одновременно координации внутри федерации. Само существование федерации является признаком наличия несовпадающих интересов у отдельных регионов, которые должны учитываться и координироваться в рамках асимметричного федеративного устройства. Однако в целях сохранения стабильности и единства федерации асимметрия регионов должна иметь свои пределы. В то же время положения Конституции РФ 1993 г., определяющие правовой статус субъектов РФ, не позволяют говорить о наличии действительной официально признанной конституционно-правовой асимметрии. В существующих условиях правовая асимметрия может быть установлена только через анализ сфер налогового, бюджетного законодательства, регионального развития и иных специальных сфер, которые развивают общие положения Конституции РФ и других системообразующих норм федерального законодательства.

2.3. Организация отношений Центр – регионы в Российской Федерации

⁹⁷ Клисторин В.И. Новый этап дискуссии о федерализме в России // Регион: Экономика и Социология. – 2008. – № 3. – С. 37.

⁹⁸ Там же. С. 37-38.

Проблема организации взаимодействия между федеральным центром и субъектами РФ по-прежнему остается актуальной для России. Главная особенность российского федерализма заключается в том, что отношения между федеральным центром и субъектами РФ традиционно строились и продолжают строиться в большей степени на централизованной основе⁹⁹. Однако в истории российского федерализма можно наблюдать смену различных направлений (централизация и децентрализация) в формах и методах государственного управления и обеспечения целостности государства.

В России налаживание взаимодействия различных уровней власти проходило достаточно сложно. Менялись формы и методы взаимоотношений. Если в советский период истории имела место высокая централизация власти, то в постсоветский период происходила децентрализация системы управления¹⁰⁰.

Система управления регионами в 1990-е годы претерпела существенные изменения, так как одним из базовых направлений эволюции постсоветской государственности стала регионализация. Причинами этого являлась слабость федерального центра; разрушение вертикальной системы политического, хозяйственного и идеологического контроля, характерного для советского периода; общая децентрализация общественной жизни в результате демократизации страны; пробелы в законодательной базе, регламентирующие отношения с субъектами Федерации. Значительную роль сыграли экономические трудности переходного периода (падение уровня производства, распад традиционных хозяйственных связей между бывшими советскими республиками и отдельными регионами РФ; стремление некоторых регионов к финансово-экономической автаркии и т. д.); амбиции региональных элит; обострение межнациональных отношений и, наконец,

⁹⁹ Уханкин В.В. Федерализм в России: особенности современного этапа развития. С. 62.

¹⁰⁰ Федотов Д.Ю. Политические и экономические аспекты взаимоотношений федерального центра и регионов // Известия ИГЭА: Проблемы теории и практики управления. – 2009. – № 6 (68) – С. 89.

этническое, религиозное, культурное, пространственное и природное разнообразие России¹⁰¹.

Российскими исследователями по-разному оцениваются последствия такой трансформации властного механизма прежних «административных регионов». Общим выводом является то, что данный процесс противоречив в своих проявлениях и неоднозначен по своей сущности.

Однако практически всеми экспертами признается, что в 1990-е годы на смену всеобъемлющему контролю Центра над регионами (характерному для советского периода и осуществлявшемуся в режиме силовых и директивных стратегий) пришли компромиссные стратегии политического торга¹⁰².

Претерпел изменение и другой важный для российской системы управления регионами параметр – соотношение формальных и неформальных институтов с преобладанием последних. Поэтому в указанный период модель отношений «Центр – регионы» оказалась весьма дисгармоничной: формальное равноправие субъектов РФ находилось в вопиющем противоречии с беспрецедентными географическими и социально-экономическими различиями между ними – по площади территории, численности населения, степени урбанизации, объему ВВП на душу населения и т.д.¹⁰³

Таким образом, главная проблема государственного развития России в 1990-е годы заключалась в том, что не удавалось найти модель равновесия между принципами единства и разнообразия, сбалансировать влияние формальных и неформальных институтов. Если в советский период истории принципы централизации и унификации явно подавляли региональное разнообразие, а формальные учреждения – неформальные общественные институты, то в новейший период российской истории неформальные институты практически нейтрализовали (если не подчинили себе)

¹⁰¹ Бирюков С. Регионы, Центр, Российское государство // Свободная мысль. – 2008. – № 12. – С. 69.

¹⁰² Там же. С. 69 – 70.

¹⁰³ Там же. С. 70 – 71.

региональную администрацию, а бесконтрольное осуществление принципа разнообразия поставило под сомнение единство и целостность государства.

С 2000-х гг. начался новый период постконституционного развития федерации. Целью являлось укрепление единой вертикали власти и усиление контроля над региональными органами власти без подавления автономии регионов и с сохранением действия принципа «обратной связи».

Именно эта модель была с определенными коррективами реализована В.В. Путиным в течение его первого президентского срока. В этот период наметились определенные процессы унификации законодательства и восстановления единства правового пространства России, повышения роли федерального закона и решений Конституционного суда РФ. Другой характерной чертой этого периода явились создание семи федеральных округов и института полномочных представителей президента в них, а также принятие федеральных законов и решений Конституционного суда РФ, формирующих формально централизованный характер российского федерализма и обеспечивающих укрепление целостности и унифицированного подхода к регулированию по наиболее принципиальным аспектам федеративных отношений¹⁰⁴.

В дальнейшем централизация власти в стране продолжалась. Автономность субъектов РФ и способность региональных элит влиять на социально-экономическую политику стали постепенно снижаться. Процесс сокращения политических прав и полномочий регионов сопровождался сокращением их финансовой самостоятельности. Органы власти дотационных регионов оказались в полной финансовой зависимости от федерального центра, выделяющего межбюджетные трансферты при условии полной лояльности региональных властей по отношению к руководству страны¹⁰⁵.

С точки зрения управления федеративным государством «централизация» и «децентрализация» могут рассматриваться одновременно

¹⁰⁴ Бирюков С. Регионы, Центр, Российское государство. С. 72 – 73.

¹⁰⁵ Федотов Д.Ю. Политические и экономические аспекты взаимоотношений федерального центра и регионов. С. 91.

как процессы концентрации и распределения, а также как состояния, являющиеся результатами каждого процесса, при сохранении федеративного принципа внутригосударственного устройства России. В этом смысле политика централизации федеративных отношений при исключении чрезмерного вмешательства федеральной власти в компетенцию субъектов Российской Федерации федерализм не исключает. Более того, сложная природа федеративного государства не отрицает унитарных начал, а говорит о соотношении централизации и децентрализации власти¹⁰⁶.

Нельзя однозначно утверждать, что главным средством решения проблем федерализма является децентрализация федеративных отношений, поскольку в сегодняшних условиях это может угрожать государственной целостности России¹⁰⁷.

Политическая система современной России направлена на становление именно федеративного государства, однако при преобладании той или иной тенденции будет носить определенный политико-государственный оттенок. Преобладание унитарных тенденций над федеративными может привести к формированию федерации унитарного имперского типа. Преобладание федеративных тенденций над унитарными может привести к распаду государства или к формированию корпоративной федерации, которая по сути своей будет являться конфедерацией. При гармоничном взаимодействии унитаризма и федерализма Российская Федерация будет носить конституционно-договорной или конституционный характер, соблюдающий все принципы и нормы демократического правового государства¹⁰⁸.

Только диалектический синтез унитаризма и федерализма в демократическом государстве позволяет устранить противостояния и взаимные претензии центра и субъектов федерации, их неравноправие, завышенные требования республик, укрепляет государственное единство

¹⁰⁶ Пчелинцева И.В. Российский федерализм: основные направления совершенствования в контексте его теоретико-правовой модели. С.73-74.

¹⁰⁷ Уханкин В.В. Федерализм в России: особенности современного этапа развития. С.62.

¹⁰⁸ Сулейманов А.Р. Современная Россия между федерализмом и унитаризмом. С.148.

России, способствует усилению роли граждан в решении государственными органами экономических, социальных и политических задач¹⁰⁹.

В политической сфере тенденция к централизации определяется необходимостью обеспечить внутренне согласованную, целостную и стабильную систему управления, единство принципиальных основ и направлений политики. До сих пор еще ни одно государство как сложно организованная система не могло обойтись без централизующего, координирующего начала. Пренебрежение централизмом означало бы распад политико-правового целого на множество слабо взаимосвязанных либо вообще не связанных между собой частей. В то же время опасна абсолютизация централизма. Она ведет к бюрократическому окостенению политико-управленческой системы, которая становится невосприимчивой, в частности, к региональным (местным) интересам и социальным инновациям, создает простор для чиновничьего произвола и коррупции¹¹⁰.

Наряду с централизацией такой же объективной является тенденция к децентрализации. Значение децентрализации определяется тем, что невозможно из одного центра решать все практические вопросы, каждый день возникающие на местах, особенно если страна занимает огромное пространство, а регионы отличаются исключительным своеобразием. Повышение эффективности функционирования всех управленческих структур требует наиболее целесообразного для данного времени и для данных условий распределения функций и полномочий, а значит, и ответственности между центром и отдельными регионами. Однако увлечение децентрализацией не менее опасно, чем абсолютизация централизма. Излишний упор на тенденции к децентрализации может привести к ситуации, когда упускаются интересы целого и появляется реальная опасность сепаратизма, местничества и анархии. В случае абсолютизации любой из названных тенденций возникают конфликты, порождающие дисфункциональность всей управленческой системы¹¹¹.

¹⁰⁹ Сулейманов А.Р. Современная Россия между федерализмом и унитаризмом. С.149.

¹¹⁰ Фарукшин М.Х. Современный федерализм: российский и зарубежный опыт. С. 114-116.

¹¹¹ Там же.

Разграничение предметов ведения и полномочий между федерацией и ее членами составляет важнейший отличительный признак любой федерации. Именно на таком разграничении основываются разделение власти по вертикали, определенное ограничение всевластия центра с одновременным предоставлением ему значительных полномочий по осуществлению жизненно важных для общества функций, а также относительная самостоятельность членов федерации¹¹².

Анализ федеральных законодательных актов, принятых по предметам совместного ведения, выявил следующие негативные черты в вопросах разграничения полномочий. Во-первых, это отсутствие единообразного законодательного подхода к определению объема полномочий органов государственной власти субъектов. Во-вторых, минимизированы полномочия субъектов РФ в предмете совместного ведения, при этом в некоторых случаях невозможно определить полномочия органов государственной власти субъекта. В третьих, имеется неопределенность в формировании видового состава полномочий (например, отсутствует контроль за исполнением)¹¹³.

Кроме того, такой распространенный в РФ механизм перераспределения компетенции, как делегирование полномочий, имеет ряд существенных правовых, экономических и политических изъянов. Такие полномочия не определены как собственные полномочия региональных органов власти и остаются по своей правовой природе федеральными полномочиями. По этой причине за субъектами РФ не закреплены доходные источники, необходимые для их исполнения. В регионы переданы федеральные полномочия как делегированные сверху с субвенциями из федерального бюджета, т.е. со сметой расходов, которая не обеспечивает в должной мере их выполнение¹¹⁴.

¹¹² Фарукшин М.Х. Современный федерализм: российский и зарубежный опыт. С. 124 – 125.

¹¹³ Мамочкина Е.М. Российский федерализм: проблемы и перспективы развития // Право. Законодательство. Личность. – 2013. – № 2 (17). – С. 31.

¹¹⁴ Черепанов В. А. Российский федерализм: проблема и поиск путей решения. С. 55.

Вопреки части второй статьи 78 Конституции РФ передача полномочий осуществляется в директивном порядке без заключения соответствующих соглашений между федеральными и региональными органами государственной власти. Отказа для исполнения федеральных полномочий не допускается. Реализация делегированных полномочий на основе субвенций не способствует укреплению налогового потенциала регионов и не стимулирует нижестоящие органы публичной власти к эффективному исполнению «чужих» полномочий, возложенных на них без их согласия и зачастую без надлежащего финансового и материального обеспечения¹¹⁵.

Все это приводит к тому, что разграничение полномочий в федеративной системе подменяется административным делегированием «сверху вниз». В результате федеративные отношения между Российской Федерацией и ее субъектами заменяются административными отношениями по выполнению делегированных федеральных полномочий. Возникает опасность реформирования федеративного государства в административное и унитарное¹¹⁶.

Построение эффективного федерализма представляет собой системную задачу. Баланс отношений «центр – регионы» обеспечивается благодаря дуализму власти. Последний обеспечивает одновременно и вертикальное соподчинение общегосударственным органам, и самоуправление. В территориальном аспекте задачи центра – осуществлять экономические и политические принципы своей стратегии на периферии (в субъектах федерации); обеспечивать эффективное политико-территориальное устройство государства; перераспределять ресурсы власти между субнациональными сообществами; обеспечивать национальный суверенитет и территориальную целостность государства, его интегрированность¹¹⁷. Территориально-политическая система характеризуется структурой политического контроля над периферией со стороны центра, распределения

¹¹⁵ Черепанов В. А. Российский федерализм: проблема и поиск путей решения. С. 55.

¹¹⁶ Там же. С. 56.

¹¹⁷ Коломийцев Е. С. Российский федерализм в контексте обеспечения территориальной целостности государства: политические технологии реформ. С. 328.

властных компетенций и ресурсов, степенью интегрированности пространства.

Вместе с тем, периферия оказывает обратное интенсивное влияние на центр, ведет переговоры с центром о распределении ресурсов и компетенций, влияет на принятие общегосударственных властных решений. Методами влияния выступают альтернативные выборы, законные мирные формы прямого действия, формирование общественного мнения, представительство субнациональных элит в центральных органах власти (верхней палате парламента, правительстве) и другое¹¹⁸.

В то же время современная линия на сверхцентрализацию делает политическую конструкцию государства более жесткой и потому несет в себе значительные риски деструкции, поэтому особенно важна организация формального и неформального представительства интересов населения регионов в центре. Как отмечает М.С. Саликов, в противном случае без согласования интересов центра и регионов, без продвижения региональных интересов территории окажутся в совершенно невыгодном, рискованном положении¹¹⁹. Российские регионы заинтересованы как в политической автономии, так и в финансово-экономической помощи со стороны центра, и это является объективным следствием неравномерности развития российской территории.

Самостоятельность субъектов РФ – это возможность наиболее эффективно осуществлять государственную власть в реализации принципов организации органов государственной власти субъектов РФ¹²⁰.

С учетом изложенного, многие исследователи считают, что в России в настоящее время сложилась централизованная, дуалистически ориентированная модель разделения государственной власти, основанная на административных правоотношениях между различными ее уровнями. В результате этого нарушается конституционный баланс федеральной и

¹¹⁸ Коломийцев Е. С. Российский федерализм в контексте обеспечения территориальной целостности государства: политические технологии реформ. С. 328.

¹¹⁹ Саликов М.С. Сравнительный федерализм США и России: автореф. дисс. ... канд.юр.наук. – Екатеринбург, 1998. - [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.lawlibrary.ru/article1066667.html.

¹²⁰ Мамочкина Е. М. Российский федерализм: проблемы и перспективы развития. С. 30.

региональных властей, происходит неизбежное развертывание и обострение противоречий между РФ и ее субъектами по поводу разделения государственной власти и государственного единства страны¹²¹.

В то же время взаимоотношения субъектов Федерации с Центром являют собой доминанту развития российской государственности, потенциал которой во многом зависит от регионов¹²². В этой связи проблема оптимизации отношений между центром и регионами в России является одной из самой актуальных. При этом, по мнению многих исследователей, эффективные отношения между центром и регионами являются возможными как в условиях федерализации и более глубокой децентрализации России, так и в условиях наблюдаемой ныне централизации.

¹²¹ Черепанов В. А. Российский федерализм: проблема и поиск путей решения. С. 56.

¹²² Хаматханова, М. М. Федерализм и проблемы оптимизации отношений «центр-регионы» в современной России. С. 269.

ГЛАВА 3. ПРОЯВЛЕНИЕ ОСОБЕННОСТЕЙ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРОЦЕССАХ ВСТУПЛЕНИЯ В СОСТАВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ

3.1. Правовое оформление вступления в состав Российской Федерации Республики Крым и города федерального значения Севастополь

Несмотря на разнообразие и богатство внешних и внутренних политических событий, 2014 год определенно останется в сознании россиян как год возвращения Крыма в состав России. События на Украине, получение Президентом Российской Федерации согласия Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на использование Вооруженных Сил РФ на Украине, «вежливые люди», референдум в Крыму, «русская весна» и возвращение «после тяжелого, длительного, изнурительного плавания ... в родную гавань, к родным берегам, в порт постоянной приписки – в Россию»¹²³... Насыщенность 2014 года информационными поводами, новостями, а также разные формы и методы их подачи не всегда позволяли аналитикам корректно определять фактологию происходящих событий.

Именно поэтому анализ политических процессов вступления в состав Российской Федерации Республики Крым и города федерального значения Севастополь должен начинаться с детального разбора правового оформления указанных процессов как формы объективации в существующей действительности происходящих событий, их причин и результатов. Рассмотрение нормативно-правовых актов, определивших в итоге появление в составе России двух новых субъектов, позволяет в рамках неинституционального подхода определить те формальные практики, правила, которые позволили политическим процессам свершиться и сделали их частью современной истории России.

¹²³ Путин: Крым и Севастополь возвращаются в родную гавань – в Россию / РИА Новости [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ria.ru/politics/20140318/1000079137.html>.

Процесс принятия в Российскую Федерацию нового субъекта формально регулируется Федеральным конституционным законом от 17 июня 2001 года № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»¹²⁴ (далее – Федеральный конституционный закон). Указанный закон в статье 1 предусмотрел два способа изменения субъектного состава Российской Федерации: принятие нового субъекта (присоединение к Российской Федерации иностранного государства или его части) и образование нового субъекта (процедура, не связанная с принятием в Российскую Федерацию иностранного государства или его части).

Предусмотренная Федеральным конституционным законом процедура образования в составе Российской Федерации позволила в 2003-2008 годах осуществить так называемое «укрупнение субъектов», в ходе которого количество субъектов Российской Федерации уменьшилось с 89 до 83; прекратили самостоятельное существование 6 из 10 автономных округов, а три области (Камчатская, Пермская, Читинская) сменили название на края (Камчатский, Пермский, Забайкальский соответственно)¹²⁵. Казалось, что возможности применить положения Федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию новых субъектов не представится, однако историческая практика сложилась иначе.

Вопрос о событиях, происходящих в Украине с 2013 года до настоящего времени, в объект настоящего исследования не входит и рассматриваться в контексте целей исследования не должен. В связи с этим будут рассмотрены юридически значимые стадии осуществления народом Крыма своего права на самоопределение и вхождение Крыма в состав России.

27 февраля 2014 года Верховная Рада Крыма назначила на 25 мая 2014 года референдум о расширении полномочий автономии. В бюллетень

¹²⁴ О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17 июня 2001 года № 6-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 52 (1 ч.). – Ст. 4916.

¹²⁵ Анучина Н.А. Укрупнение субъектов Российской Федерации на этапе реформирования российского федерализма // Вестник Забайкальского государственного университета. – 2011. – № 11. – С. 65.

включался вопрос: «Поддерживаете ли вы государственное самоопределение Крыма в составе Украины на основе международных договоров и соглашений?»¹²⁶. 1 марта руководством Крыма было принято решение о переносе даты проведения референдума с 25 мая на 30 марта 2016 года¹²⁷. Однако уже 6 марта Верховная Рада Автономной Республики Крым приняла постановление «О проведении общекрымского референдума»¹²⁸, которым был определен ряд принципиальных решений. Решено было войти в состав Российской Федерации в качестве субъекта, для чего Верховная Рада обратилась к Президенту РФ и в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации с ходатайством о начале процедуры вхождения в состав Российской Федерации в качестве субъекта Российской Федерации. Указанным постановлением общекрымский референдум (включая г. Севастополь) был назначен на 16 марта 2014 года, в бюллетень включались два альтернативных вопроса со следующими формулировками: «Вы за воссоединение Крыма с Россией на правах субъекта Российской Федерации?» и «Вы за восстановление действия Конституции Республики Крым 1992 года и за статус Крыма как части Украины?». Для подготовки и проведения референдума была сформирована специальная Комиссия.

11 марта 2014 года в преддверии референдума на внеочередной сессии Верховной Рады Автономной Республики Крым и Севастопольского городского совета была принята Декларация о независимости Автономной Республики Крым и города Севастополя¹²⁹. В указанном документе со ссылкой на международные нормы права (Устав Организации Объединенных Наций и другие международные документы, закрепляющие право народов на самоопределение), решение международного суда ООН в отношении Косово от 22 июля 2010 года (подтвердившего, что одностороннее провозглашение

¹²⁶ Референдум о расширении полномочий Крыма назначен на 25 мая / РИА Новости [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ria.ru/world/20140227/997401996.html#ixzz4CBb0Zpu8l>.

¹²⁷ Референдум о статусе Крыма пройдет 30 марта / РИА Новости [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ria.ru/world/20140301/997663501.html>.

¹²⁸ О проведении общекрымского референдума: постановление Верховной Рады Автономной Республики Крым от 06 марта 2014 года № 1702-6/14 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://crimea.gov.ru/act/11689>.

¹²⁹ Декларация о независимости Автономной Республики Крым и города Севастополя: Постановление Верховной Рады Автономной Республики Крым от 11 марта 2016 года № 1727-6/14 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://crimea.gov.ru/app/2988>.

независимости частью государства не нарушает какие-либо нормы международного права) органы власти Республики Крым и города Севастополя провозгласили свои намерения относительно дальнейших действий после подведения итогов референдума.

Декларируется, в частности, что в случае, если в результате предстоящего 16 марта 2014 года прямого волеизъявления народов Крыма будет принято решение о вхождении Крыма в состав России, Крым после референдума будет объявлен независимым и суверенным государством с республиканской формой правления. Республика Крым как независимое и суверенное государство в случае соответствующих результатов референдума обратится к Российской Федерации с предложением о принятии Республики Крым на основе соответствующего межгосударственного договора в состав Российской Федерации в качестве нового субъекта Российской Федерации¹³⁰. Исследователи¹³¹ предлагают рассматривать указанную Декларацию как акт конституционализации самоопределения народа Крыма, через который он выражает свое право на самоопределение.

Следующей стадией выражения права народа Крыма на самоопределение является собственно общекрымский референдум, который состоялся 16 марта 2014 года. Согласно итоговому протоколу избирательной комиссии Автономной республики Крым, явка избирателей на референдуме составила 83,1% избирателей. В Севастополе за вхождение в состав России проголосовали 95,6%, за автономию в составе Украины - 3,37%. Явка избирателей в Севастополе достигла 89,5% , за воссоединение с Россией на правах субъекта Российской Федерации проголосовали 96,77% избирателей, за расширение автономии в составе Украины - 2,51%¹³². Таким образом, по результатам референдума, большинство принявших участие в голосовании жителей Крыма высказались за вхождение в состав России.

¹³⁰ Декларация о независимости Автономной Республики Крым и города Севастополя: Постановление Верховной Рады Автономной Республики Крым от 11 марта 2016 года № 1727-6/14 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://crimea.gov.ru/app/2988>.

¹³¹ Карбышев В.Т. Принятие в Российскую Федерацию Республики Крым и города Севастополя – восстановление исторической справедливости: конституционно-правовой анализ // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2014. – № 2 (97). – С. 62.

¹³² См.: Государственный Совет Республики Крым. Стремление к автономии через призму истории // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.crimea.gov.ru/o_gossovete/istoriya_sovremennost.

Факт проведения референдума в Крыму, его результаты вызвали неоднозначную реакцию международного сообщества. Несмотря на присутствие международных наблюдателей¹³³, высказывались мнения о недопущении представителей СМИ к наблюдению за процедурой голосования и подсчета голосов, наличии принуждения при волеизъявлении граждан.. Генеральная ассамблея ООН 27 марта 2014 года приняла резолюцию о территориальной целостности Украины, в которой, в частности, отмечается, что проведенный в республике референдум не имеет законной силы и не может быть основой для изменения статуса Крыма и Севастополя. За проголосовали 100 государств, 58 воздержались, против резолюции выступили Армения, Белоруссия, Боливия, Куба, КНДР, Никарагуа, Россия, Судан, Сирия, Венесуэла и Зимбабве¹³⁴. Российская оценка референдума в Крыму сформулирована Президентом РФ В.В. Путиным в его Послании Федеральному Собранию РФ в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов: «референдум был проведен открыто и честно, и люди в Крыму ясно, убедительно выразили свою волю: они хотят быть с Россией»¹³⁵.

17 марта 2016 года результаты референдума были утверждены Верховным Советом Автономной Республики Крым и Городским советом Севастополя¹³⁶. В этот же день на основании Декларации о независимости и результатов референдума была провозглашена Республика Крым как независимое и суверенное государство, в состав которой вошел Севастополь в качестве города с особым статусом¹³⁷. Республика Крым в лице своего

¹³³ Около 70 наблюдателей из 23 стран зарегистрировались для работы на референдуме в Крыму / RT на русском [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://russian.rt.com/article/24293>.

¹³⁴ Генассамблея ООН не признала результаты референдума в Крыму / Lenta.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://lenta.ru/news/2014/03/27/condemn/>.

¹³⁵ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов – М.:ФГУП Издательство «Известия» Управления делами Президента Российской Федерации, 2014. – С.19.

¹³⁶ Карбышев В.Т. Принятие в Российскую Федерацию Республики Крым и города Севастополя – восстановление исторической справедливости: конституционно-правовой анализ. С. 62-63.

¹³⁷ О независимости Крыма: постановление Верховной Рады Автономной Республики Крым от 17 марта 2014 года № 1745-6/14 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://crimea.gov.ru/act/11748>.

высшего органа власти – Государственного Совета Республики Крым¹³⁸ – обратилась к Российской Федерации с предложением о принятии Республики Крым в состав Российской Федерации в качестве нового субъекта РФ со статусом республики.

С учетом волеизъявление народов Крыма на общекрымском референдуме, состоявшемся 16 марта 2014 года, Президент Российской Федерации В.В. Путин 17 марта 2014 года подписал Указ «О признании Республики Крым» в качестве суверенного и независимого государства, в котором город Севастополь имеет особый статус¹³⁹.

18 марта 2014 года в г. Москве был подписан договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов¹⁴⁰. Со стороны России договор подписал Президент РФ В.В. Путин, со стороны Республики Крым – председатель Государственного Совета Республики Крым В. Константинов и премьер-министр Республики Крым С. Аксенов, со стороны города Севастополя подписантом выступил мэр Севастополя А.М. Чалый. В силу статьи 1 Договора с даты подписания Договора Республика Крым считается принятой в Российскую Федерацию. В соответствии со статьей 2 указанного Договора со дня принятия в Российскую Федерацию Республики Крым в составе Российской Федерации образуются новые субъекты – Республика Крым и город федерального значения Севастополь.

После подписании Договора Президент РФ В.В. Путин в соответствии с пунктом «г» части 2 статьи 125 Конституции РФ сделал запрос о проверке соответствия Конституции РФ временно применяемого Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую

¹³⁸ Верховная Рада Автономной Республики Крым была переименована в Государственный Совет Республики Крым в связи с выходом из состава Украины и провозглашением Республики Крым независимым государством Постановлением Верховной Рады Автономной Республики Крым от 17 марта 2014 года № 1746-6/14 «О представительном органе Республики Крым».

¹³⁹ О признании Республики Крым: Указ Президента Российской Федерации от 17 марта 2014 года № 147 // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 12. – Ст. 1259.

¹⁴⁰ Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов: подписан в г. Москве 18 марта 2014 года // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 14. - Ст. 1570.

Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов¹⁴¹. Несмотря на соответствие запроса требованиям федерального законодательства, в нем содержалась своя специфика. Учитывая сложившуюся ситуацию вокруг Крыма и Севастополя, Президент РФ просил Конституционный Суд РФ рассмотреть данный запрос без проведения публичных слушаний, так как Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов направлен на соблюдение государственных интересов Российской Федерации, прав и свобод как жителей Крыма и Севастополя, так и граждан Российской Федерации, укрепление сложившихся экономических и культурных связей России с Крымом и Севастополем». Для этого Конституционным Судом РФ была разработана особая процедура рассмотрения дела, в частности, процедура предварительного изучения обращения судьями Конституционного Суда РФ не проводилась¹⁴².

Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 19 марта 2014 года признал не вступивший в законную силу Международный договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию новых субъектов соответствующим Конституции Российской Федерации¹⁴³.

После рассмотрения Договора Конституционным Судом РФ Договор был ратифицирован¹⁴⁴ и с даты его ратификации – 21 марта 2014 года вступил в силу.

¹⁴¹ Запрос о проверке соответствия Конституции Договора о принятии Республики Крым в Российскую Федерацию / Президент России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/acts/news/20614>.

¹⁴² Карбышев В.Т. Принятие в Российскую Федерацию Республики Крым и города Севастополя – восстановление исторической справедливости: конституционно-правовой анализ. С. 64.

¹⁴³ По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 марта 2014 года № 6-П // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102171804&intelsearch=%D0%EE%F1%F1%E8%E9%F1%EA%EE%E9+%D4%E5%E4%E5%F0%E0%F6%E8%E8>.

¹⁴⁴ О ратификации Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов: Федеральный закон от 21 марта 2014 года № 36-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 12. – С. 1202.

Завершающим актом конституционализации самоопределения народов Крыма считается Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. №6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя»¹⁴⁵. Данный федеральный конституционный закон определил, что со дня принятия в Российскую Федерацию Республики Крым в составе Российской Федерации образованы новые субъекты – Республика Крым и город федерального значения Севастополь. До 1 января 2015 года установлен переходный период, в течение которого урегулируются вопросы интеграции новых субъектов РФ в экономическую, финансовую, кредитную и правовую систему органов государственной власти Российской Федерации.

Для завершения правового оформления Республики Крым как самостоятельного субъекта Российской Федерации необходимо было принять Конституцию нового субъекта, что и было сделано 11 апреля 2014 года¹⁴⁶.

Историческое прошлое, современное стратегическое значение Крыма предопределило особенное отношение России к этой территории. «В сознании людей Крым всегда был и остаётся неотъемлемой частью России. Эта убежденность, основанная на правде и справедливости, была непоколебимой, передавалась из поколения в поколение, перед ней были бессильны и время, и обстоятельства, бессильны все драматические перемены, которые переживала наша страна в течение XX века»¹⁴⁷.

Процесс вхождения Крыма в состав России, реализации права народов Крыма на самоопределение не является одномоментным и не объективируется исключительно через результаты общекрымского

¹⁴⁵ О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя: Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 12. – Ст. 1201.

¹⁴⁶ Конституция Республики Крым: принята Государственным Советом Республики Крым 11 апреля 2014 года // Крымские известия. – 12.04.2014. - № 68(5479).

¹⁴⁷ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов. С.18.

референдума. Был проведен значительный комплекс мероприятий, потребовалась политическая воля населения и органов власти Республики Крым, а также политическая воля Российской Федерации, выраженная не только через решения Президента РФ, но и правовые акты других органов государственной власти РФ. Впервые были применены правовые нормы, регулирующие подобного рода отношения между Федерацией и территорией иностранного государства, пожелавшей войти в состав России.

Указанные действия напрямую были подчинены Конституции Российской Федерации, в Преамбуле которой утверждаются общенациональные ценности, приоритеты государственного и общественного развития: «соединенные общей судьбой на своей земле», «сохраняя исторически сложившееся государственное единство», «следуя общепризнанным принципам равноправия и самоопределения народов», «чтя память предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость», «исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями»¹⁴⁸. Именно указанные нормы и принципы были положены в основу принятых решений.

Безусловно, сформированная практика станет предметом пристального внимания и анализа представителей различных отраслей общественно-политических наук. В то же время стоит отметить, что процесс интеграции Республики Крым в состав России фактически не окончен. В настоящее время продолжается процесс оформления правового статуса Республики Крым в составе Российской Федерации: принимаются федеральные законы, нормативно-правовые акты республики, выстраивается система органов государственной власти и органов местного самоуправления, осуществляется перенос федерального законодательства на региональный уровень.

¹⁴⁸ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – №31. – Ст. 4398.

3.2. Анализ особенностей российского федерализма в контексте политических практик 2014-2016 гг.

В главе 2 настоящего исследования нами подробно рассматривались особенности Российской Федерации. Российская Федерация была охарактеризована как конституционно-договорная, ретирадная и централизованная федерация, асимметричные субъекты которой организованы на основе национально-территориального принципа. Представляется целесообразным рассмотреть вопрос о том, какие из указанных черт проявили себя в политическом процессе вступления Крыма в состав Российской Федерации и «адаптации» в составе России.

1. Российская федерация – это ретирадная федерация.

Как уже отмечалось ранее, Российская Федерация на момент своего образования относилась к ретирадным федерациям, т.е. была создана в целях сохранения государственного единства в условиях усиливающихся центробежных тенденций и сепаратизма¹⁴⁹. Однако большинство исследователей говорят о том, что в начале 2000-х годов Россия взяла курс на экспансионизацию, что связывается, в первую очередь с принятием Федерального конституционного закона от 17 июня 2001 года № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»¹⁵⁰.

Указанный процесс можно считать логичным и закономерным. Еще в середине 1960-х годов Уильям Райкер обратил внимание на любопытное обстоятельство: с отходом в небытие традиционных колониальных империй федерализм превратился в единственное политическое средство, позволяющее легально, то есть без применения силы, приобретать новые

¹⁴⁹ См.: Блещик А. В. Российский федерализм в контексте классификации федеративных государств по целям их учреждения.

¹⁵⁰ О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17 июня 2001 года № 6-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 52 (1 ч.). – Ст. 4916.

территории. Естественным оформлением территориальной экспансии в такой ситуации выступает исключительно федерализм¹⁵¹.

Если до событий 2014 года говорить об экспансионности Российской Федерации не приходится, то события «русской весны» представили мировому сообществу отличный пример описанной Уильямом Райкером территориальной экспансии федерации. Можно спорить об оценках указанных событий, о добровольности вступления Крыма в состав России, но нельзя отрицать, что Российскую Федерацию в настоящее время нельзя оценивать как ретирадную. Тенденция к экспансионализации России, определившаяся в начале 2000-х, окончательно выразилась к 2014 году в переходе России к категории экспансивных федераций.

В настоящее время указанная характеристика российского федерализма проявляется в периодически возникающих предположениях о вхождении в состав России «по крымскому сценарию» таких территорий как Приднестровье¹⁵², Абхазия¹⁵³, Южная Осетия¹⁵⁴ и другие. В то же время очевидно, что дальнейшее расширение территории Российской Федерации путем принятия в ее состав новых субъектов – явление, гипотетически возможное только в долгосрочной перспективе, и решение о таком расширении будет приниматься с учетом внешнеполитических условий, а также внутренней ситуации в стране.

Из вышеизложенного следует, что политические события 2014 года качественным образом изменили сущностную характеристику Российской Федерации, которая должна рассматриваться теперь как экспансионная федерация.

2. Федерализм в России носит конституционно-договорной характер.

¹⁵¹ Захаров А. Федерализм на постсоветском пространстве. С. 74.

¹⁵² Приднестровье в составе России. Желание Москвы или миф? / 24СМИ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://24smi.org/news/26668-pridnestrove-v-sostave-rossii-zhelanie-m_spect.html.

¹⁵³ Референдум в Крыму будет решать и будущее Абхазии и Южной Осетии / ИА Regnum [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://regnum.ru/news/polit/1777126>.

¹⁵⁴ Южная Осетия просит Россию принять ее в качестве нового субъекта РФ / Известия [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://izvestia.ru/news/610767#ixzz4CDFpXMLD>.

Указанная характеристика в полной мере проявилась в процессе правового оформления принятия Республики Крым в состав Российской Федерации.

Подробно нормативно-правовой порядок вступления Крыма в состав Российской Федерации был рассмотрен в первом параграфе настоящей главы. В контексте данной характеристики федерализма в России отметим, что механизм появления в составе Российской Федерации нового субъекта соответствует процессу образования собственно России.

31 марта 1992 года для преодоления кризиса внутренних отношений между федеральным центром и территориями, составляющими РСФСР, был заключен Федеративный договор «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации»¹⁵⁵. После этого началась работа по подготовке федеративной модели, итогом которой стало принятие в 1993 году Конституции РФ. Именно поэтому российский федерализм оценивается как конституционно-договорной.

Аналогичным образом происходили процессы присоединения Крыма к России. Оформлению в конституционно-правовых актах и внесению изменений в текст Конституции Российской Федерации предшествовало заключение 18 марта 2014 года трехстороннего Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов¹⁵⁶, в котором выразилось волеизъявление равноправных с позиций международного права сторон: Российской Федерации, Республики Крым, города Севастополя.

¹⁵⁵ О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации: Федеративный договор от 31 марта 1992 г. / Федеративный договор: Документы. Комментарий. - М., 1994.

¹⁵⁶ Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов: подписан в г. Москве 18 марта 2014 года // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 14. - Ст. 1570.

После ратификации указанного Договора¹⁵⁷ был принят Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 года №6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя»¹⁵⁸, на основании которого наименования новых субъектов Российской Федерации были включены в текст статьи 65 Конституции России.

Таким образом, политические процессы 2014 года подтвердили обоснованность отнесения Российской Федерации к категории конституционно-договорных федераций.

3. Субъекты в Российской Федерации образуются на основе национально-территориального принципа.

Разнородность природы образующих Российскую Федерацию субъектов, сочетание национальных и территориальных начал – объективное социальное явление, сложившееся исторически. В связи с этим, обоснованность выделения указанной характеристики российского федерализма исследователями под сомнение не ставится. Появление в составе Российской Федерации новых субъектов в очередной раз подтвердило справедливость таких суждений.

Республика Крым – это, по сути, национально-территориальное государственное образование. На территории Крыма проживают представители более 170 народов и национальностей. Самая многочисленная национальная группа – русские (1,49 млн. человек, 68% населения), на втором месте – украинцы (344,5 тыс. человек, 15,7% населения), третья по численности группа – крымские татары (232,3 тыс. человек, 10,6% населения). Другие национальности в Крыму составляют до

¹⁵⁷ О ратификации Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов: Федеральный закон от 21 марта 2014 года № 36-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 12. – С. 1202.

¹⁵⁸ О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя: Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 12. – Ст. 1201.

4% населения. Из них самые многочисленные – это белорусы (21,7 тыс. человек, 1%) и армяне (11 тыс. человек, 0,2% населения)¹⁵⁹.

Всем национальностям, проживающим на территории Крыма, гарантируются установленное Конституцией Российской Федерации равноправие народов, а также особые права национальных меньшинств.

Равноправие народов России — это гарантированный российской Конституцией правовой режим, предусматривающий целый комплекс мер экономического, политического, социального и культурного характера по обеспечению гармоничного существования (в рамках многонационального народа Российской Федерации) и развития каждого этноса (народа), проживающего на территории Российской Федерации¹⁶⁰. Равноправие народов как универсальный конституционно-правовой режим включает в себя: равноправие в сфере представительства интересов и защиты прав народов в органах государственной власти и местного самоуправления; равноправие в области экономических отношений; языковое равноправие; национальное равноправие; равноправие в системе образования; равноправие в научной и культурной сфере; равноправие в установлении межрегиональных и международных контактов¹⁶¹.

Вопрос соблюдения прав национальных меньшинств для территории Крыма особенно остро стоит в отношении крымских татар.

Определенные гарантии прав крымских татар закреплены Договором от 18 марта 2014 года между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов¹⁶². Согласно статье 3 Договора Российская Федерация гарантирует всем народам, проживающим на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя, право на сохранение родного языка, создание условий для его

¹⁵⁹ Перепись населения выявила 175 национальностей в Крыму / Взгляд [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vz.ru/news/2015/3/19/735268.html>.

¹⁶⁰ Баглай М.В. Конституционное право зарубежных стран / Под ред. М.В. Баглая. – М., 2004. – С.388.

¹⁶¹ Карбышев В.Т. Принятие в Российскую Федерацию Республики Крым и города Севастополя – восстановление исторической справедливости: конституционно-правовой анализ. С. 66.

¹⁶² Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов: подписан в г. Москве 18 марта 2014 года // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 14. - Ст. 1570.

изучения и развития. Государственными языками Республики Крым признаются русский, украинский и крымско-татарский. Аналогичные положения установлены в Конституции Республики Крым¹⁶³.

На федеральном уровне принимаются дополнительные меры для обеспечения прав национальных меньшинств. 21 апреля 2014 года Президентом России был подписан Указ № 268 «О мерах по реабилитации армянского, болгарского, греческого, крымско-татарского и немецкого народов и государственной поддержке их возрождения и развития», предусматривающий целый ряд мероприятий по восстановлению исторической справедливости, политическому, социальному и духовному возрождению этих народов, содействие созданию и развитию национально-культурных автономий, иных общественных объединений, разработку специальной федеральной целевой программы социально-экономического развития Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года¹⁶⁴.

Так как Республика Крым и город федерального значения Севастополь были приняты в состав России в уже существующих границах, говорить об использовании национального или территориального признака при определении их статуса в полной мере нельзя. Проявление национального признака можно выявить в факте предоставлении Крыму статуса республики. В соответствии с частью 4 статьи 4 Федерального конституционного закона от 17 июня 2001 года № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию», в соответствии с которым в случае принятия в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта части иностранного государства этому субъекту предоставляется статус республики, края, области, автономной области или автономного округа в соответствии с международным договором¹⁶⁵. Представляется, что статус именно

¹⁶³ Конституция Республики Крым: принята Государственным Советом Республики Крым 11 апреля 2014 года // Крымские известия. – 12.04.2014. - № 68(5479).

¹⁶⁴ О мерах по реабилитации армянского, болгарского, греческого, крымско-татарского и немецкого народов и государственной поддержке их возрождения и развития: Указ Президента РФ от 21 апреля 2014 года № 268 // Собрание законодательства. – 2014. - № 17. – Ст. 2042.

¹⁶⁵ О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17 июня 2001 года № 6-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 52 (1 ч.). – Ст. 4916.

республики был избран не случайно, а с учетом фактора национального многообразия населения Крымского полуострова.

В то же время предпринимаемые на федеральном и региональном уровнях меры для обеспечения прав, гарантированных Конституцией РФ, национальным меньшинствам, подтверждают довод о том, что вопрос о соблюдении прав национальностей с повестки дня не уходят. Но это и не удивительно, учитывая уровень угрозы, который представляет обострение национального вопроса для национально-территориальной целостности такой многонациональной страны как Россия¹⁶⁶.

4. Российская Федерация стремится к централизации.

Выявление указанной черты достаточно условно по объективным причинам. В целях оптимального вхождения Крыма в правовое и политическое поле России федеральный центр обязан осуществлять целый комплекс мероприятий для организации нормального функционирования органов государственной власти и местного самоуправления. Так, 31 марта 2014 года Указом Президента учреждено Министерство Российской Федерации по делам Крыма¹⁶⁷, которое разрабатывает проекты государственных программ по развитию Крыма, координирует деятельность по их реализации, контролирует осуществление органами государственной власти Республики Крым и г. Севастополя полномочий Российской Федерации, передаваемых им в соответствии с законодательством РФ. Данное Министерство просуществовало до 15 июля 2015 года и было упразднено Указом Президента РФ¹⁶⁸ в связи с завершением переходного периода, а также в целях оптимизации структуры федеральных органов исполнительной власти. Полномочия Министерства по делам Крыма переданы Министерству экономического развития РФ.

¹⁶⁶ См.: Захаров А. «Спящий институт»: Федерализм в современной России и мире. С.124.

¹⁶⁷ О Министерстве Российской Федерации по делам Крыма: Указ Президента РФ от 31 марта 2014 года № 190 // Собрание законодательства РФ. – 2014. - № 14. – Ст. 1608.

¹⁶⁸ Об упразднении Министерства Российской Федерации по делам Крыма и Государственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Республики Крым и г. Севастополя: Указ Президента РФ от 15 июля 2015 года № 368 // Собрание законодательства РФ. – 2015. - № 29. – Ст. 4479.

Правительство РФ утвердило подготовленную Министерством регионального развития схему закрепления 14 районов и 1 города Республики Крым, а также города федерального значения Севастополя за 16 субъектами РФ, согласно которой высшим должностным лицам субъектов поручено обеспечить оказание методической и материальной помощи в обеспечении надлежащего функционирования объектов коммунального хозяйства и социальной сферы. В перечень Минрегиона попали Татарстан (будет курировать Бахчисарайский район Республики Крым), Башкортостан (Белогорский район), Воронежская область (Джанкойский район), Белгородская область (Кировский район), Ростовская область (Красногвардейский район), Калужская область (Краснопереконский район), Краснодарский край (Ленинский район), Владимирская область (Нижнегорский район), Московская область (Первомайский район), Волгоградская область (Раздольненский район), Самарская область (Сакский район), Ленинградская область (Симферопольский район), Липецкая область (Советский район), Тюменская область (Черноморский район), Тульская область (г. Керчь), Москва (г. Севастополь)¹⁶⁹. Закрепление предусмотрено с учетом экономической специализации указанных районов и городов и бюджетной обеспеченности соответствующих субъектов РФ.

Как отмечает глава Минрегиона И. Слюняев, «в качестве партнеров предложены субъекты Российской Федерации, обладающие лучшими практиками государственного и муниципального управления для реализации подготовленной Минрегионом «дорожной карты» по формированию нормативной правовой базы Республики Крым и города федерального значения Севастополя по всем трем основным направлениям работы в части законодательного обеспечения деятельности (переходный период, первоочередное законодательство, отраслевые законы и подзаконные акты). Также сотрудничество поможет максимально быстро, опираясь на лучшие региональные и муниципальные практики, передать набор модельных актов

¹⁶⁹ Кремль увеличивает число спонсоров Крыма за счет регионов. «Присоединили – надо на ноги ставить», - соглашаются там / Накануне.RU [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nakanune.ru/news/2014/4/4/22347606>.

муниципального и регионального управления новым субъектам Российской Федерации»¹⁷⁰.

Эффективная модель федеративного устройства предполагает определенную централизацию в целях обеспечения государственной целостности и единства системы власти, правового и экономического пространства, но при условии создания реальных гарантий экономической самостоятельности и свободы местного самоуправления, национально-культурного развития субъектов Федерации. В связи с этим, на наш взгляд, неизбежная централизация во взаимоотношениях Федерации и новых субъектов со временем должна смениться политикой субсидиарности и равноправного партнерства. Стабильность сложившейся структуры Федерации не исключает динамизм и гибкость механизмов организации управления.

В связи с образованием в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя 21 марта 2014 г. Президентом РФ был подписан Указ №168 «Об образовании Крымского федерального округа»¹⁷¹. Таким образом, происходит включение новых субъектов в российский конституционный механизм разработки, принятия, реализации и контроля за исполнением решений верховной федеральной власти. Полпреды организуют контроль за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, за реализацией федеральных программ в федеральном округе. С учетом того, что в Крымский федеральный округ включены всего два субъекта – Республика Крым и город Федерального значения Севастополь, полномочный представитель Президента РФ в данном округе фактически курирует органы государственной власти конкретных субъектов и обладает полномочиями оказывать на них воздействие.

¹⁷⁰ Карбышев В.Т. Принятие в Российскую Федерацию Республики Крым и города Севастополя – восстановление исторической справедливости: конституционно-правовой анализ. С. 68

¹⁷¹ Об образовании Крымского федерального округа: Указ Президента РФ от 21 марта 2014 года № 168 // Собрание законодательства РФ. – 2014. - № 12. - Ст. 1265.

Таким образом, в целом можно говорить о поддержании тенденции к централизации в отношениях Центр – регионы между Российской Федерацией и Республикой Крым.

5. Российская Федерация является асимметричной федерацией.

Вхождение Республики Крым и г. Севастополя в состав Российской Федерации способствовало сохранению такой характерной черты Российской Федерации как ее горизонтальная асимметричность – наличие различий в правовом и политическом статусах субъектов федерации.

Специальный статус Республики Крым и города федерального значения Севастополь особенно виден на протяжении переходного периода, в течение которого было принято около 15 различных федеральных законов, определяющих особенности правового регулирования в тех или иных сферах в переходный период.

Однако завершение периода не завершило установление отдельного правового регулирования для Республики Крым. В 2015 году приняты и действуют федеральные законы, устанавливающие особенности правового регулирования отношений в различных сферах: в сфере образования¹⁷², в сфере пользования недрами¹⁷³, оборота оружия¹⁷⁴, исполнением воинской обязанности¹⁷⁵ и многие другие.

Наличие политической асимметрии и крена в сторону Республики Крым во внутренней и внешнеполитической риторике понятно и объясняется объективно существующими обстоятельствами. «Крым – это наше общее

¹⁷² См.: Об особенностях правового регулирования отношений в сфере образования в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя и о внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»: Федеральный закон от 05 мая 2014 № 84-ФЗ (ред. от 27.10.2015) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 19. – Ст. 2289.

¹⁷³ См.: Об особенностях правового регулирования отношений в сфере пользования недрами в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя: Федеральный закон от 29 июня 2015 года № 161-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2015. - №27. – Ст. 3952.

¹⁷⁴ См.: Об особенностях оборота оружия в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе: Федеральный закон от 29 декабря 2014 года № 469-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2015. - № 1 (часть I). – Ст. 22.

¹⁷⁵ См.: Об особенностях правового регулирования отношений, связанных с исполнением воинской обязанности отдельными категориями граждан Российской Федерации в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя, и внесении изменений в Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе»: Федеральный закон от 30 марта 2015 года № 58-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2015. - № 13. – Ст. 1802.

достояние и важнейший фактор стабильности в регионе. И эта стратегическая территория должна находиться под сильным устойчивым суверенитетом, который сегодня по факту может быть только российским»¹⁷⁶ - говорит о Крыме Президент России В.В. Путин.

После принятия Крыма в состав России внимание всего мира приковано к новому региону. Справится ли Россия с вызовом? Как чувствует себя русский Крым? Не жалеют ли крымчане о сделанном выборе? Постоянный интерес к региону заставляет федеральный центр предпринимать соответствующие меры для создания и поддержания образа русского Крыма.

Возвращение Крыма провозглашается символом возрождения России, её мощи, возвращения своего особенного места на международной арене. Такой сильный символ будет использоваться в политической риторике как сторонниками действующей власти, так и её оппонентами. В связи с чем в ближайшее время не стоит ожидать того, что Крым будет рассматриваться политическим руководством страны как всего лишь «один из субъектов».

Анализ политических процессов 2014-2016 годов, происходивших в Крыму, действительно представляет исследователям практический материал для определения характерных черт российского федерализма и выявления основных тенденций его развития. В результате проведенного анализа можно сделать вывод о том, что российский федерализм в политических процессах 2014-2016 годов в целом сохранил свои сущностные черты (конституционно-договорной характер российского федерализма, организация асимметричных субъектов по национально-территориальному принципу, стремление к централизации). В то же время ретирадность российского федерализма трансформировалась в экспансионную тенденцию.

Федерализм, реализуемый в этнически разнообразных и сложносоставных обществах, есть сложный проект, требующий постоянного попечения со стороны ответственного политического класса. Российский

¹⁷⁶ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов. С.23.

федерализм, таким образом, показал себя как реально существующий институт, достаточно определенный нормативно для его реализации в действительности и одновременно гибкий, приспособляющийся к обстоятельствам.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Принцип федерализма является одной из фундаментальных характеристик современного российского государства, которая определяет вид и структуру Российской Федерации, характер и особенности взаимодействия центра и субъектов, основы распределения полномочий между федеральным и региональным уровнями власти.

Федерализм – это многоплановый политико-правовой институт, основанный на синтезе различных политических и правовых отношений, сущностные проявления которого имеют государственно-правовую природу и связаны, прежде всего, с организацией и практической реализацией государственной власти. Федерализм в каждом конкретном государстве весьма специфичен и проявляется по-разному.

Анализ становления принципа федерализма в России в постсоветский период позволяет сделать вывод о том, что российский федерализм – сложный феномен, современное содержание которого обусловлено территориальными, историко-культурными, политическими и этническими особенностями развития российского государства. Несмотря на значительное количество предлагаемых альтернативных вариантов развития федерализма, модель, воплотившаяся в Конституции Российской Федерации 1993 года, стала результатом переосмысления советского опыта федерализма в условиях стихийной дезинтеграции федеративных отношений. Можно утверждать, что современная российская модель федерализма стала преемницей советской модели, но в тоже время, испытала на себе существенное влияние нового исторического процесса.

Утвержденный Конституцией РФ принцип федерализма включает в себя ряд исходных начал, которые положены в основу территориального устройства Российской Федерации. К ним относятся: государственная целостность России; единство системы государственной власти; разграничение предметов ведения и полномочий между органами

государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; равноправие и самоопределение народов; равноправие субъектов во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти.

Исследуя конституционно-правовые основы российского федерализма, можно прийти к некоторым выводам. Во-первых, федерализм в России на уровне высшего закона государства не имеет исчерпывающего закрепления в юридически и логически ясных и непротиворечивых конституционных нормах. Во-вторых, те нормы Конституции, которые регулируют федеративные отношения, не в полной мере выполняют свою задачу, так как они образуют правовую систему, которую нельзя признать как удовлетворяющую большую часть общепринятых принципов федерализма. И, в-третьих, практика современного этапа российского политического процесса, направленная на сохранение власти в руках федерального центра, может привести к нарушениям конституционных принципов федерализма.

В целях определения особенностей российского федерализма рассмотрены основные политико-правовые основания для классификации федераций, позволяющие описать уникальность модели федерализма, которая реализуется в конкретной стране. Анализ представленных оснований для классификации федераций позволил сделать вывод о том, что Россия на начальном этапе становления характеризовалась как конституционно-договорная, ретирадная и централизованная федерация, ассиметричные субъекты которой организованы на основе национально-территориального принципа.

Формирование Российской Федерации как ретирадной, т.е. федерации, учрежденной в целях сохранения государственного единства в условиях усиливающихся центробежных тенденций и сепаратизма, было обусловлено конкретно-историческими обстоятельствами конца 1990-х годов. Создание ретирадной федерации становится в таких условиях комплексным

механизмом защиты территориального единства полиэтнического государства и общей этнополитической стабильности.

Исследователи неоднозначно оценивают асимметрию как сущностную черту российского федерализма. Обоснованным представляется мнение о том, что асимметрия субъектов сегодня – важное средство отражения реально существующего многообразия и одновременно координации внутри федерации. Само существование федерации является признаком наличия несовпадающих интересов у отдельных регионов, которые должны учитываться и координироваться в рамках асимметричного федеративного устройства, но в целях сохранения стабильности и единства федерации асимметрия регионов должна иметь свои пределы. Положения Конституции РФ, определяющие правовой статус субъектов, не позволяют говорить о наличии действительной официально признанной конституционно-правовой асимметрии. В существующих условиях правовая асимметрия может быть установлена только через анализ сфер налогового, бюджетного законодательства, регионального развития и иных специальных сфер, которые развивают общие положения Конституции РФ и других системообразующих норм федерального законодательства.

Построение эффективной модели федерализма представляет собой системную задачу, исполнение которой обеспечивается благодаря выстраиванию отношений «центр – регионы». Между тем, многие исследователи считают, что в России в настоящее время сложилась централизованная, дуалистически ориентированная модель разделения государственной власти, основанная на административных правоотношениях между различными ее уровнями, влекущая возникновение и обострение противоречий между федерацией и субъектами. В таких условиях необходимы надежные гарантии и механизмы, способствующие нахождению баланса между жесткими авторитарными началами в деятельности федерального центра, с одной стороны, и противодействием сепаратизму и безудержному регионализму, – с другой.

Действительную практику реализации федеративных отношений представляет анализ политических процессов присоединения Крыма к Российской Федерации и его дальнейшей интеграции. Указанные политические процессы рассматриваются, в первую очередь, через их нормативно-правовое оформление в виде правовых актов в целях получения наиболее достоверной и объективной информации.

Процесс вхождения Республики Крым в состав России, который оценивается как реализация права народов Крыма на самоопределение, не объективируется исключительно через результаты общекрымского референдума. Был проведен значительный комплекс мероприятий, потребовалась политическая воля населения и органов власти Республики Крым, а также политическая воля Российской Федерации, выраженная не только через решения Президента РФ, но и правовые акты других органов государственной власти РФ. Результатом указанных действий стала фактическая реализация положений Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов о принятии в состав России нового субъекта.

Представленные практики позволили проанализировать проявление особенностей российского федерализма в современных политических процессах.

В результате проведенного анализа можно сделать вывод о том, что российский федерализм в политических процессах 2014-2016 годов в целом сохранил такие свои сущностные черты, как конституционно-договорной характер, организацию асимметричных субъектов по национально-территориальному принципу, стремление к централизации. В то же время события 2014 года позволяют говорить о том, что первоначальная цель создания Российской Федерации – сохранение государственного единства в условиях усиливающихся центробежных тенденций и сепаратизма – постепенно трансформируется в экспансионную цель. Российская Федерация

показала свою нацеленность на дальнейшее расширение путем включения в свой состав новых этносов и территорий.

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

Российский федерализм – это самый сложный в своей многоаспектности феномен, возникновение и развитие которого подчиняется целому ряду политических, экономических, социологических, юридических и других закономерностей и тенденций.

Несмотря на подчас обоснованную критику существующей модели, федерализм в условиях регионального и этнического многообразия является наиболее приемлемой формой государственности для России, так как позволяет организовать осуществление государственной власти на большой территории, учитывать большое количество субъектов федерации и, как следствие, большое количество групп интересов, заглушать конфликты центра и мест, устанавливать их взаимодействие, обеспечить наиболее целесообразные в данных условиях методы управления. Крымские события показали, что федерализм в России не является «спящим» институтом, это реально действующий принцип организации жизни государства. Задача органов власти в таких условиях – обеспечить совершенствование федерализма в России в целях дальнейшего эффективного его функционирования.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ЛИТЕРАТУРЫ И ИСТОЧНИКОВ:

1. Нормативные правовые акты и документы органов власти

1.1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. от 21 июля 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – №31. – Ст. 4398.

1.2. О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: Декларация Съезда народных депутатов РСФСР от 12 июня 1990 г. № 22-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1990. – № 2. – Ст. 22.

1.3. О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации: Федеративный договор от 31 марта 1992 г. / Федеративный договор: Документы. Комментарий. – М., 1994.

1.4. Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов: подписан в г. Москве 18 марта 2014 г. // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 14. – Ст. 1570.

1.5. О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17 июня 2001 г. № 6-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 52 (1 ч.). – Ст. 4916.

1.6. Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа: Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 13. – Ст. 1110.

1.7. Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского

автономного округа: Федеральный конституционный закон от 14 октября 2005 г. № 6-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 42. – Ст. 4212.

1.8. Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа: Федеральный конституционный закон от 12 июля 2006 г. № 2-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 29. – Ст. 3119.

1.9. Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа: Федеральный конституционный закон от 30 декабря 2006 г. № 6-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 1. – Ст. 1.

1.10. Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа: Федеральный конституционный закон от 21 июля 2007 г. № 5-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 30. – Ст. 3745.

1.11. О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя: Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 12. – Ст. 1201.

1.12. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 02.06.2016 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

1.13. О ратификации Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов:

Федеральный закон от 21 марта 2014 г. № 36-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 12. – С. 1202.

1.14. Об особенностях правового регулирования отношений в сфере образования в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя и о внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»: Федеральный закон от 05 мая 2014 № 84-ФЗ (ред. от 27.10.2015) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 19. – Ст. 2289.

1.15. Об особенностях оборота оружия в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе: Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 469-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 1 (часть I). – Ст. 22.

1.16. Об особенностях правового регулирования отношений, связанных с исполнением воинской обязанности отдельными категориями граждан Российской Федерации в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя, и внесении изменений в Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе»: Федеральный закон от 30 марта 2015 г. № 58-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 13. – Ст. 1802.

1.17. Об особенностях правового регулирования отношений в сфере пользования недрами в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя: Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 161-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2015. – №27. – Ст. 3952.

1.18. О включении новых наименований субъектов Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации: Указ

Президента РФ от 9 января 1996 г. № 20 // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 3. – Ст. 152.

1.19. О включении нового наименования субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации Указ Президента РФ от 10 февраля 1996 г. № 173 // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 7. – Ст. 676.

1.20. О включении нового наименования субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации: Указ Президента РФ от 9 июня 2001 г. № 679 // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 24. – Ст. 2421.

1.21. О включении нового наименования субъекта Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации: Указ Президента РФ от 25 июля 2003 г. № 841 // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 30. – Ст. 3051.

1.22. О признании Республики Крым: Указ Президента РФ от 17 марта 2014 г. № 147 // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 12. – Ст. 1259.

1.23. Об образовании Крымского федерального округа: Указ Президента РФ от 21 марта 2014 г. № 168 // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 12. – Ст. 1265.

1.24. О Министерстве Российской Федерации по делам Крыма: Указ Президента РФ от 31 марта 2014 г. № 190 // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 14. – Ст. 1608.

1.25. О мерах по реабилитации армянского, болгарского, греческого, крымско-татарского и немецкого народов и государственной поддержке их возрождения и развития: Указ Президента РФ от 21 апреля 2014 г. № 268 // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 17. – Ст. 2042.

1.26. Об упразднении Министерства Российской Федерации по делам Крыма и Государственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Республики Крым и г. Севастополя: Указ Президента РФ от 15 июля 2015 г. № 368 // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 29. – Ст. 4479.

1.27. 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»: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 07 июня 2000 года № 10-П // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 25. - Ст. 2728.

1.28. По делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 марта 2014 года № 6-П [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Загл. с экрана. – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102171804&intelsearch=%CA%EED%F1%F2%E8%F2%F3%F6%E8%FF+%D0%EED%F1%F1%E8%E9%F1%EA%EED%E9+%D4%E5%E4%E5%F0%E0%F6%E8%E8>.

1.29. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства) – М.:ФГУП Издательство «Известия» Управления делами Президента Российской Федерации, 2013. – 50 с.

1.30. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов – М.:ФГУП Издательство «Известия» Управления делами Президента Российской Федерации, 2014. – 29 с.

1.31. Декларация о независимости Автономной Республики Крым и города Севастополя: Постановление Верховной Рады Автономной Республики Крым от 11 марта 2016 г. № 1727-6/14 [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Загл. с экрана. – Режим доступа: <http://crimea.gov.ru/app/2988>.

1.32. О проведении общекрымского референдума: Постановление Верховной Рады Автономной Республики Крым от 06 марта 2014 г. № 1702-6/14 [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Загл. с экрана. – Режим доступа: <http://crimea.gov.ru/act/11689>.

1.33. О независимости Крыма: Постановление Верховной Рады Автономной Республики Крым от 17 марта 2014 г. № 1745-6/14 [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Загл. с экрана. – Режим доступа: <http://crimea.gov.ru/act/11748>.

1.34. О представительном органе Республики Крым: Постановление Верховной Рады Автономной Республики Крым от 17 марта 2014 г. № 1746-6/14 [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Загл. с экрана. – Режим доступа: <http://crimea.gov.ru/act/11749>.

1.35. Конституция Республики Крым: принята Государственным Советом Республики Крым 11 апреля 2014 г. // Крымские известия. – 12.04.2014. – № 68(5479).

2. Литература

2.1. Абдулатипов, Р.Г. О федеративной и национальной политике Российского государства / Р.Г. Абдулатипов. – М.: Славянский диалог, 1995. – 64 с.

2.2. Авакьян, С.А. Конституционное право России. Учебный курс: уч.пособие / С.А. Авакьян. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. – 863 с.

2.3. Анучина, Н.А. Укрупнение субъектов Российской Федерации на этапе реформирования российского федерализма / Н.А. Анучина // Вестник Забайкальского государственного университета. – 2011. – № 11. – С. 63-67.

2.4. Аринин, А.Н. Проблемы развития российской государственности в конце XX века / А.Н. Аринин // Федерализм власти и власть федерализма / Отв. ред. М.Н. Губогло. – М., 1997. – С. 6-107.

2.5. Асимметрия в Российской модели Федеративных отношений / Под рук. С.Д. Валентя. – М.: Институт экономики РАН, 2012. – 57 с.

2.6. Баглай, М.В. Конституционное право зарубежных стран / Под ред. М.В. Баглая. – М., 2004. – 832 с.

2.7. Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов / М. В. Баглай. – М.: Норма, 2007. – 784 с.

2.8. Бирюков, С. Регионы, Центр, Российское государство / С. Бирюков, Е. Мельниченко // Свободная мысль. – 2008. – № 12 (1595). – С. 65-78.

2.9. Блещик, А.В. Российский федерализм в контексте классификации федеративных государств по целям их учреждения / А.В. Блещик // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 10. – С. 2224-2228.

2.10. Болтенкова, Л.Ф. Теория и практика федерализма: учебно-методическое пособие / Л.Ф. Болтенкова. – М., 2014. – 214 с.

2.11. Бутаев, И.А. Особенности трансформации российского федерализма в постсоветский период: автореф. дисс. ... канд. политич. наук / И.А. Бутаев. – Улан-Удэ, 2007. – 24 с.

2.12. Галкин, А.А., Эволюция российского федерализма / А.А. Галкин, П.А. Федосов, С.Д. Валентей, В.Д. Соловей // Полис. Политические исследования. – 2002. – № 3. – С. 96-128.

2.13. Генассамблея ООН не признала результаты референдума в Крыму / Lenta.ru [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Загл. с экрана. – Режим доступа: <https://lenta.ru/news/2014/03/27/condemn/>.

2.14. Глигич-Золотарева, М.В. Теория и практика федерализма: системный подход / М.В. Глигич-Золотарева. – Новосибирск: Наука, 2009. – 639 с.

2.15. Государственный Совет Республики Крым. Стремление к автономии через призму истории / [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Загл. с экрана. – Режим доступа: http://www.crimea.gov.ru/o_gossovete/istoriya_sovremennost.

2.16. Горохова, С.С. Российский федерализм – вопросы общественного мнения / С.С. Горохова // Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики. – 2012. – № 3. – С. 159-164.

2.17. Добрынин, Н.М. Федерализм: Историко-методологические аспекты / Н.М. Добрынин. – Новосибирск: Наука, 2005. – 368 с.

2.18. Дробижева, Л.М. Социальные проблемы межнациональных отношений в постсоветской России / Л.М. Дробижева // [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Загл. с экрана. – Режим доступа: <http://gosudarstvo.voskres.ru/ilin/nz/nz-72.htm>.

2.19. Иванов, А.М. Асимметрия как феномен федеративного устройства России / А.М. Иванов // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. – 2011. – № 5. – С. 114-117.

2.20. Ильин, И.А. Жизненные основы федерации / И.А. Ильин // [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Загл. с экрана. – Режим доступа: <http://gosudarstvo.voskres.ru/ilin/nz/nz-72.htm>.

2.21. Запрос о проверке соответствия Конституции Договора о принятии Республики Крым в Российскую Федерацию / Президент России [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Загл. с экрана. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/acts/news/20614>.

2.22. Захаров, А. «Спящий институт»: Федерализм в современной России и мире / А. Захаров. – М.: Новое литературное обозрение, 2012. – 144 с.

2.23. Захаров, А. Федерализм на постсоветском пространстве / А. Захаров // Свободная мысль. – 2010. – № 10 (1617). – С. 67-82.

2.24. Калина, В.Ф. Российский федерализм как исторический феномен (историко-правовой аспект) / В.Ф. Калина // Вестник РГГУ. Серия: Экономика. Управление. Право. – 2014. – № 15 (137). – С. 28-37.

2.25. Карапетян, Л.М. Федеративное устройство Российского государства / Л.М. Карапетян. – М.: Норма, 2001. – 334 с.

2.26. Карбышев, В.Т. Принятие в Российскую Федерацию Республики Крым и города Севастополя – восстановление исторической справедливости: конституционно-правовой анализ / В.Т. Карбышев, Т.В. Заметина // Вестник

Саратовской государственной юридической академии. – 2014. – № 2 (97). – С. 58-74.

2.27. Ким, Ю.В. О фикциях в конституционном праве / Ю.В. Ким // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 13. – С. 8-9.

2.28. Кинг, П. Классифицирование федераций / П. Кинг // Полис. Политические исследования. – 2000. – № 5. – С. 6-14.

2.29. Клисторин, В.И. Новый этап дискуссии о федерализме в России / В. И. Клисторин // Регион: Экономика и Социология. – 2008. – № 3. – С. 33-45.

2.30. Козлова, Е.А. Конституционное право России: учебник / Е.А. Козлова, А.Е. Кутафин. – М.: Изд-во «Проспект», 2013. – 565 с.

2.31. Коломийцев, Е.С. Российский федерализм в контексте обеспечения территориальной целостности государства: политические технологии реформ / Е.С. Коломийцев // Теория и практика общественного развития. – 2014. – № 2. – С. 327-330.

2.32. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: в 4 т. Тома 1-2. Часть общая: учебник / Отв.ред. проф. Б.А. Страшун. – М.: Изд-во БЕК, 2000. – 784 с.

2.33. Конституционное совещание 1993г.: стенограммы, материалы, документы // [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Загл. с экрана. – Режим доступа: <http://www.rusconstitution.ru/term/69/>.

2.34. Кремль увеличивает число спонсоров Крыма за счет регионов. «Присоединили – надо на ноги ставить», - соглашаются там / Накануне.RU [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Загл. с экрана. – Режим доступа: <http://www.nakanune.ru/news/2014/4/4/22347606>.

2.35. Лексин, И.В. Правовая асимметрия в территориальном устройстве государства: теория и практика / И.В. Лексин // Государственное управление [Электронный ресурс]. – Электрон.журн. – Загл. с экрана. – Режим доступа: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/35_2012leksin.htm.

2.36. Мамочкина, Е.М. Российский федерализм: проблемы и перспективы развития / Е. М. Мамочкина // Право. Законодательство. Личность. – 2013. – № 2 (17). – С. 29-32.

2.37. Матвеев, А.А. Место и роль неформальных практик в современном российском федерализме / А.А. Матвеев // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2011. – № 5-2. – С. 120-124.

2.38. Мачинский, В.М. Федерализм в России – современный этап развития / В.М. Мачинский // Гуманитарные науки и образование. Юриспруденция. – 2013. – № 1. – С. 121-127.

2.39. Меркушев, В.И. Практика объединительных процессов в российском федерализме / В.И. Меркушев // Социум и власть. – 2009. – № 3. – С. 34-39.

2.40. Моммен, А. Федерализм и национальное государство / А. Моммен // [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Загл. с экрана. – Режим доступа: http://www.polisportal.ru/files/File/puvlication/Starie_publicacii_Polisa/M/1992-4-19-Mommen_Federalizm_i_nacionalnoe_gosudarstvo.pdf.

2.41. Никовская, Л.И. Проблемы противоречивого взаимодействия централизации и децентрализации в современной России / Л.И. Никовская // Сравнительный федерализм и российские проблемы федеративных отношений. Сборник статей / Под ред. Л. В. Сморгунова, Ю. Н. Солонина. – СПб.: Изд-во С.-Петербур. ун-та. – 2008. – 307 с. – С. 226-241.

2.42. Новиков, А.В. Предложенный вариант реформы местного самоуправления – свидетельство высокого политического риска в Российской Федерации: комментарий к проекту Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / А.В. Новиков // Кредит Russia [Электронный ресурс]. – Электрон. журн. – Загл. с экрана. – Режим доступа: www.ea-rating.ru/middle.php.

2.43. Около 70 наблюдателей из 23 стран зарегистрировались для работы на референдуме в Крыму / RT на русском [Электронный ресурс]. –

Электрон. дан. – Загл. с экрана. – Режим доступа: <https://russian.rt.com/article/24293>.

2.44. Перепись населения выявила 175 национальностей в Крыму / ВЗГЛЯД [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Загл. с экрана. – Режим доступа: <http://www.vz.ru/news/2015/3/19/735268.html>.

2.45. Пивентьев, А.С. Классификация федераций в современном мире / А.С. Пивентьев // Труды СГА. Юриспруденция. Образование. Психология. Экономика. Менеджмент. Философия. – 2011. – № 4 (апрель). – С.33-43.

2.46. Платонов, В.М. О роли договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами / В.М. Платонов // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2009. – № 12. – С. 99-102.

2.47. Политический процесс современной России / Ю.И. Шелистов, В.И. Коваленко, А.И. Костин и др. – М., Международный независимый эколого-политологический университет, 2002. – 271 с.

2.48. Поляков, Л.В. Модернизация Путина / Л.В. Поляков // [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Загл. с экрана. – Режим доступа: http://gazeta.ru/politics/2008/03/18_a_2670903.shtml.

2.49. Пономарева, И.П. Теория федерализма: миссия завершена / И.П. Пономарева // Теория государственного устройства. – 2016. – № 1 (6). – С. 131-135.

2.50. Приднестровье в составе России. Желание Москвы или миф? / 24СМИ [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Загл. с экрана. – Режим доступа: http://24smi.org/news/26668-pridnestrove-v-sostave-rossii-zhelanie-m_spect.html.

2.51. Прожилов, Г.А. Российский федерализм: история и перспективы развития / Г.А. Прожилов // Вестник Казанского технологического университета. – 2014. – Т. 17. – № 15. – С. 462-467.

2.52. Путин: Крым и Севастополь возвращаются в родную гавань – в Россию / РИА Новости [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Загл. с экрана. – Режим доступа: <http://ria.ru/politics/20140318/1000079137.html>.

2.53. Пчелинцева, И.В. Российский федерализм: основные направления совершенствования в контексте его теоретико-правовой модели / И.В. Пчелинцева // Юридическая наука: история и современность. – 2013. – № 12. – С. 72-80.

2.54. Пчелинцева, И.В. «Федерация» и «федерализм»: понятия, их определение и понимание / И.В. Пчелинцева // Мир политики и социологии. – 2013. – № 10. – С. 87-96.

2.55. Референдум о статусе Крыма пройдет 30 марта / РИА Новости [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Загл. с экрана. – Режим доступа: <http://ria.ru/world/20140301/997663501.html>.

2.56. Референдум о расширении полномочий Крыма назначен на 25 мая / РИА Новости [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Загл. с экрана. – Режим доступа: <http://ria.ru/world/20140227/997401996.html#ixzz4CBb0Zpu8l>.

2.57. Саликов, М.С. Сравнительный федерализм США и России: автореф. дисс. ... канд. юр. Наук / М.С. Саликов. – Екатеринбург, 1998. – [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Загл. с экрана. – Режим доступа: www.lawlibrary.ru/article1066667.html.

2.58. Семин, С.В. Асимметрия субъектов как черта конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации / С.В. Семин // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство» – 2013. – № 1(1). [Электронный ресурс]. – Электрон. журн. – Загл. с экрана. – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/asimetriya-subektov-kak-cherta-konstitutsionno-pravovogo-statusa-subektov-rossiyskoj-federatsii>.

2.59. Сидоренко, А.В. Этнический вызов российскому федерализму / А.В. Сидоренко // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. – 2009. – № 1. – С. 100-115.

2.60. Смагина, Л.А. Федерализм и политическое пространство регионов / Л.А. Смагина // Публичное и частное право. – 2014. – № I. – С. 17-22.

2.61. Смищенко, Р.С. Регионализм и модели регионализации в сравнительной перспективе / Р.С. Смищенко // Известия Алтайского государственного университета. – 2011. – № 4-2(72). – С.278-281.

2.62. Солодухин, Ю. Конституционные основы российского федерализма: неразрешимые проблемы / Ю. Солодухин // Свободная мысль. – 2006. – № 6 (1568). – С. 27-42.

2.63. Сулейманов, А.Р. Современная Россия между федерализмом и унитаризмом / А.Р. Сулейманов // Система ценностей современного общества. – 2010. – № 14. – С. 148-152.

2.64. Туровский, Р.А. К новой модели российского федерализма: взгляд из регионов / Р.А. Туровский // [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Загл. с экрана. – Режим доступа: http://www.gfproject.ru/materials/show_36/6).

2.65. Толкачев, К.Б. К 450-летию добровольного вхождения Башкирии в состав России / К.Б. Толкачев // Вестник Башкирского университета. – 2007. Т.12 – № 3. – С. 4-7.

2.66. Трофимова, О.В. «Единая Россия» о российском федерализме: состояние и перспективы / О. В. Трофимова // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Социология. Политология. – 2008. – Т. 8. № 2. – С. 116-119.

2.67. Тимченко, Д.В. Асимметрия российского федерализма: конституционно-правовой аспект / Д.В. Тимченко // Вопросы политической науки: материалы междунар. науч. конф. (г. Москва, июнь 2015 г.). – М.: Буки-Веди, 2015. – С. 24-29.

2.68. Уханкин, В.В. Федерализм в России: особенности современного этапа развития / В.В. Уханкин // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2015. – № 3 (41). – С. 61-65.

2.69. Фарукшин, М.Х. Федерализм: теоретические и прикладные аспекты / М.Х. Фарукшин. – М.: Юристъ, 2004. – 527 с.

2.70. Федерализм: Теория, институты отношения: сравнительно-правовое исследование / Отв. ред. Топорнин Б.Н. – М.: Юристъ, 2001. – 374 с.

2.71. Федерализм: Энциклопедический словарь. – М.: «Инфра-М», 1997. – 288 с.

2.72. Хаматханова, М. М. Федерализм и проблемы оптимизации отношений «центр-регионы» в современной России / М.М. Хаматханова // Гуманитарные и социальные науки. – 2014. – № 4. – С. 266-274.

2.73. Червонюк, В.И. Федеративное государство // Иванец Г. И., Калинин И. В., Червонюк В. И. Конституционное право России: энциклопедический словарь / Под общей ред. В. И. Червонюка. – М.: Юридическая литература, 2002. – 432 с.

2.74. Черепанов, В. А. Российский федерализм: проблема и поиск путей решения / В.А. Черепанов // Вестник РАЕН. – 2015. – № 1. – С. 51-58.

2.75. Чиркин, В.Е. Конституционное право России: учебник / В.Е. Чиркин. – М.: Изд-во НОРМА. – 2009. – 496 с.

2.76. Чиркин, В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт / В.Е. Чиркин. – М, 1998. – 448 с.

2.77. Чиркин, В.Е. Конституция: российская модель / Чиркин В.Е. – М.: Юристъ, 2002. – 160 с.

2.78. Чиркин, В.Е. Модели современного федерализма: сравнительный анализ / Чиркин В.Е. // Государство и право. 1994. № 8-9. С. 150-158.

2.79. Чиркин, В.Е. Реформа российской Конституции: этапы и проблемы / Чиркин В.Е. // Общественные науки и современность. – 2000. – № 5. – С. 5–11.

2.80. Щупленков, О.В. Проблемы взаимодействия гражданского общества и государства в современной России / О.В. Щупленков, Н.О. Щупленков // ВВ: Вопросы права и политики. — 2013. - № 4. [Электронный ресурс]. – Электрон. журн. – Загл. с экрана. – Режим доступа: http://e-notabene.ru/lr/article_585.html.

2.81. Ю, М.С. Специфические особенности становления российского федерализма / М.С. Ю, И.М. Соломко // Современные наукоемкие технологии. – 2005. – № 7. – С. 86-87.

2.82. Южная Осетия просит Россию принять ее в качестве нового субъекта РФ / Известия [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Загл. с экрана. – Режим доступа: <http://izvestia.ru/news/610767#ixzz4CDFpXMLD>.