

## РАЗВИТИЕ ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ

Шварева Арина Максимовна

Российский университет дружбы народов

Юридический институт

ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

1032217740@pfur.ru

*Научный руководитель: Ц.Ц. Михеева,*

к. ю. н., доцент кафедры публичной политики и истории государства и права РУДН

**Аннотация.** Статья посвящена становлению и эволюции федерализма в России в историко-правовом контексте. Анализ проведен со времени устройства территории России в виде федерации в первой четверти XX в. и до настоящего времени.

**Ключевые слова:** государственное устройство, федерализм, национальный состав, этнофедерация.

## THE DEVELOPMENT OF FEDERALISM IN RUSSIA

Shvareva Arina Maximovna

RUDN University

Law institute

6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, 117198, Russian Federation

1032217740@pfur.ru

*Research advisor: Ts.Ts. Mikheeva,*

PhD, associate Professor of Department of Public Policy and History of State and Law, RUDN

**Abstract.** The article is devoted to the formation and evolution of federalism in Russia in the historical context since the organization of the territory of Russia in the form of a federation in the first quarter of the 20th century and up to the present.

**Keywords:** state system, federalism, national composition, ethnic federalism.

### 1. Российский федерализм до 1990-х гг.

Российский федерализм впервые получает законодательное оформление 6 января 1918 года в короткой, но имеющей большое значение резолюции Учредительного Собрания, которое в тот же самый день было распущено. Она знаменовала собой формальное уничтожение унитарного устройства Российской империи и провозглашала российское государство Российской Демократической Федеративной Республикой. Иного варианта государственного устройства и не было вовсе: национальный состав и площадь всех территорий на состояния 1918 года были настолько велики, что управление непосредственно из центра не могло быть достаточным и эффективным. До того момента Россия развивалась по четкому централизованному пути, и чем сильнее была государева власть, отрицавшая возможность автономии территорий, тем прочнее была идея о единстве и неделимости огромного государства, сплетенного общей историей, но порой совершенно не ведавшего в делах периферии. Конечно, мы можем говорить об элементах автономии Финляндии и Польши, но это скорее исключение, сложенное из многих факторов. Казалось, революция должна была решительно перечеркнуть все старое и открыть для страны что-то действительно новое, куда «большая унитарная империя» больше не вписывалась.

Федеративное устройство в самом начале большевиками отрицалось, так как могло стать причиной децентрализации государства на общем фоне самоопределения наций, провозглашенного «Декларацией прав народов России», которая позволяла народам отделяться и создавать свои суверенные государства, чем некоторые, конечно, воспользовались. Посему федерация на тот момент, наверное, виделась лучшей формой для объединения территорий с минимизацией этническо-национальных противоречий. Пришедшая в результате революции власть ясно осознавала данное обстоятельство, и федеративное устройство России официально было закреплено в «Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа», которая позже стала составной частью Конституции РСФСР 1918 года. Российская Советская Республика учреждалась «на основе свободного союза свободных

наций как федерация Советских национальных республик». После принятия Конституции на территории РСФСР были образованы автономии, в числе которых, например, были Дагестанская автономная республика, Чувашская, Карельская автономные области и др., некоторые из них позднее были преобразованы в автономные республики<sup>196</sup>. Создавались субъекты по национально-территориальному признаку, так как этот способ был оптимальным для «разграничения» территорий, который одновременно учитывал этнические, исторические, культурные и иные факторы, к тому же этот принцип воплощал собой так называемую «социалистическую» федерацию, что для советской России, стремящейся объединять народы на добровольных началах, идеально было принципиально. В тот же период РСФСР заключал двусторонние межреспубликанские договоры, упразднялись таможенные границы, словом, Россия стояла на пороге создания еще одной федерации – СССР.

Тоталитаризм 30-х годов, неизбежно принесший с собой возвращение к унитарному государственному устройству, сосуществовать с федерализмом, очевидно, не мог, и Россия, формально бывшая федерацией, фактически являлась централизованным государством, вопреки гарантиям, закрепленным в Конституции РСФСР 1937 года<sup>197</sup>. Многие автономии были ликвидированы или преобразованы. Так в 1924 году была упразднена Горная Республика, из которой выделился ряд автономных областей, что в дальнейшем послужило почвой для национально-этнических конфликтов.

Советская идеология, цели партии и другие идеиные аспекты, на которых зиждалось настроение и жизнь нации, думается, рассматривали федерацию лишь промежуточным этапом на пути к общему благосостоянию и большому сплоченному союзу.

Попытка сформировать федеративную систему в период с 1918 по 1922 гг. обернулась фактической реставрацией унитарного государственного устройства. Дальнейшее развитие России до 1991 года происходило в особой форме советской федерации, в устройстве и развитии которой большое влияние имела коммунистическая партия, реализующая такой структурный принцип как демократический централизм<sup>198</sup>. В последствии подобный тип государственного устройства привел к глубокому кризису.

Следующий этап развития федерализма, уже после распада СССР, связан с подписанием Федеративного договора 1992 года, который стал прологом к соответствующим положениям в Конституции РФ 1993 года.

## 2. Федеративный договор

Дальнейшее формирование российского федерализма таким, каким мы его знаем сейчас, началось чуть ранее принятия Конституции РФ.

В 1990-е годы Россия столкнулась с серьезными трудностями в сфере урегулирования конфликтов между субъектами и центром. Распад Советского Союза принес с собой так называемый Парад суверенитетов, когда этнолингвистические республики, созданные по национально-территориальному принципу, одна за другой начали объявлять о своей независимости, представляя собой серьезную проблему для реалий нового Российского государства, находящегося на пути своего становления и оформления как такового. Решением сложившейся ситуации стал Федеративный договор, заключенный между республиками, краями, областями, городами Москва, Санкт-Петербург, автономными округами и автономной областью. Он, по существу, представлял собой совокупность договоров, которые разграничивали предметы ведения внутри государства между федеральными органами власти и органами субъектов. Этот нормативный правовой акт был подписан 31 марта 1992 года и был включен в действующую Конституцию, к национально-территориальному принципу деления добавился и территориальный, видимо в силу того, что границы проживания наций и этносов не совпадают с границами субъектов и необходимо было учитывать такие факторы, как например, экономический, и мы можем говорить о создании федерации, которая со временем претерпела не так много изменений. Исключениями стали Республика Татарстан и Чеченско-Ингушетия, которых положения договора не устроили.

Чеченский сепаратизм развивался стремительнее, чем где-либо еще, в силу многих обстоятельств, сложившихся воедино и достигших своего апогея, точки невозврата. На Северном

<sup>196</sup> Толкачев К. Б. Федерализм России: история, современность и перспективы // Педагогический журнал Башкортостана. 2007. №3. С. 8.

<sup>197</sup> Кулиев П. Р. Опыт развития федерализма в России // Среднерусский вестник общественных наук. 2008. №2. С. 56–57.

<sup>198</sup> Бахлов И.В. Политико-правовая конструкция советской федерации // Регионология. 2008. №1. Электронный ресурс. Режим доступа URL: <https://regionsar.ru/ru/node/13> (дата обращения 18.11.2022)

Кавказе в целом на тот момент выделялись процессы деструктивности<sup>199</sup> – искусственный отток русского населения, который многие приравнивают к этническим чисткам, подъем национального самосознания кавказских народов, сложности с трудоустройством не титульных наций и многое другое, что, наверное, можно назвать своего рода рефлексией. Ситуация в Чеченской Республике была улажена далеко не сразу, понадобилось почти два десятка лет, чтобы этот субъект стал полноправным субъектом РФ, но вопрос правового регулирования на Северном Кавказе до сих пор требует внимания.

Страна и ее руководство находились в сложном положении, взятые буквально в тиски этническо-национального вопроса, и были вынуждены идти на различного рода уступки для сохранения границ и поддержания уровня национальной безопасности, и регулирование это было весьма хаотичным. Для стабилизации положения в качестве изначально вынужденной временной меры заключались двусторонние договоры между центром и субъектами. Всего за период 1994 по 1999 гг. их было заключено 50<sup>200</sup>, особую значимость имел подобный нормативный правовой акт с Республикой Татарстан, которая отклонила подписание Федеративного договора в 1992 году, а выборы в палаты Федерального собрания и референдум о принятии Конституции в регионе были сорваны – Татарстан настаивал на заключении отдельного договора, вне Федеративного, ведь тот, по мнению руководства региона, мог бы «отменить» суверенность республики. Условия эти были удовлетворены, и в 1994 году между Российской Федерации и Республикой Татарстан был заключен договор о разграничении полномочий.

С унификацией законодательства РФ, появлением федеральных округов, полномочных представителей Президента РФ, в частности с изданием таких нормативных правовых актов как Федеральный Закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», начался процесс денонсации<sup>201</sup> двусторонних договоров, надобности в которых, по мнению законодателя, больше не было. В будущем был заключен еще один такой договор с Республикой Татарстан в 2007 году, но такого политического эффекта и важности, как десятилетием ранее, он уже не нес.

### **3. Конституция РФ 1993 г.**

Безусловно, важнейшим нормативным правовым актом, закрепляющим федеративное устройство Российской Федерации, является Конституция РФ, это закреплено в статье 1<sup>202</sup>. Состав и правовое положение субъектов Российской Федерации закреплены в статье 5, которая перечисляет типы субъектов и, что самое главное, их равенство между собой. В этом есть отличие от Федеративного договора, который тремя документами разграничивал полномочия между тремя типами субъектов (в отдельные группы были определены республики, автономные округа и автономная область и края, области и города Москва и Санкт-Петербург), тем самым устанавливая асимметрию между ними. Тем не менее, бытует мнение, что и сейчас Россия фактически является федерацией ассиметричной. Конституция позволяет субъектам издавать свое законодательство, иметь свою Конституцию, если это республика, или устав, если речь идет о крае, области, городе федерального значения, автономной области и автономном округе.

Существует позиция, согласно которой Россия по своему существу является этнофедерацией, так как состоит из многих субъектов, построенных на национально-территориальных началах. Однако далеко не в каждом субъекте титульная нация составляет хотя бы половину от населения, как, например, в Республике Хакасия, Карелия, Коми, где проживают преимущественно русские. Второй нацией по численности на территории России являются татары, но большая часть из них расселена по всей территории РФ, в самой республике проживает лишь часть. Самыми густонаселенными титульной нацией республиками России являются регионы Северного Кавказа, где часть русского населения составляет менее 5–10 процентов. Критиков России как этнофедерации тоже достаточно, главным аргументом против этой позиции является тезис о том, что этническое представительство в РФ далеко до идеального и требует расширения, но это отдельная тема для исследования.

<sup>199</sup> Прожилов Г.А. Российский федерализм: история и перспективы развития // Вестник Казанского технологического университета. 2014. №15. С. 463.

<sup>200</sup> Там же.

<sup>201</sup> Там же.

<sup>202</sup> Конституция Российской Федерации: принята 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. Электронный ресурс. Режим доступа URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) (дата обращения 18.11.2022).

## **Заключение**

Федеративное устройство РФ на данный момент, по мнению некоторых исследователей, переживает кризис, и связано это с разными тенденциями, наблюдаемыми в XXI веке, которые сводятся к большей централизации. В частности, речь идет об изменении выборов глав исполнительной власти в регионах, склонности Конституционного Суда в своих решениях на сторону центра, а также рост национального негативизма и предрассудков среди населения и т. д. Политолог Эмиль Паин отмечает: «...наиболее острые проблемы возникают между этническими группами внутри России, и эта сфера совершенно лишена какого-либо регулирования»<sup>203</sup>. Что наталкивает на мысль, что диалог между нациями, равно как отношения между центром и субъектами, требуют развития и значительно далеки от своего обозримого идеала.

Федерализм в этом случае, как мне кажется, России необходим в том числе и как одна из составляющих демократии, но в первую очередь, конечно, для того самого двустороннего диалога, а не монолога. Развитое правовое регулирование статуса субъектов в составе РФ является ключом к построению государства, в котором будут учтены все факторы организации ее субъектов: культура, язык, история и многое другое, что просто нельзя оставить без должного внимания. Особенно в таком многонациональном государстве, как Российская Федерация.

---

<sup>203</sup> Паин Э.А. От федерализма к цивилизационному национализму: дрейф этнополитической проблематики // Казанский федERALист. 2011. №2 (28). С. 30.