

Федерализм как объективная основа формирования органов публичной власти в субъектах Российской Федерации

Аннотация. Статья посвящена анализу развития федерализма в России и его современного содержания как объективной основы формирования органов публичной власти в субъектах РФ. Выявлена историческая предрасположенность Российской Федерации к федеративному устройству как наиболее эффективной модели государственного устройства, обеспечивающего структурный инвариант формирования органов публичной власти в субъектах РФ, учитывающий социальные, экономические, культурные, национальные факторы и многогранность исторического пути России в компонентах российской государственности, закреплённый в правовых источниках. В этих условиях российский федерализм обусловлен факторами развития российского государства-цивилизации.

Ключевые слова: федерализм, публичная власть, формирование органов публичной власти

Григорий Дмитриевич
АЛЕКСАНДРОВ,
консультант
Правового управления
Правительства Москвы,
соискатель Института
государства и права РАН
www.alexgrig@yandex.ru
119019, Россия, г. Москва,
ул. Знаменка, д. 10

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.139.3.193-201

Grigory D. ALEKSANDROV,

Consultant, Legal Department, Moscow Government,
Postgraduate student, Institute of State and Law of the
Russian Academy of Sciences
www.alexgrig@yandex.ru

10, ul. Znamenka, Moscow, Russia, 119019

Federalism as an Objective Basis for the Formation of Public Authorities in the Subjects of the Russian Federation

Abstract. The article is devoted to the analysis of the development of federalism in Russia, and its modern content as an objective basis for the formation of public authorities in the subjects of the Russian Federation. As a result of the research, the historical predisposition of the Russian Federation to a federal structure has been revealed as the most effective model of government, providing a structural invariant for the formation of public authorities in the subjects of the Russian Federation, taking into account social, economic, cultural, national factors and the experimental diversity of Russia's historical path in the components of Russian statehood, fixed in legal sources. Under these conditions, Russian federalism is conditioned by the factors of the development of the Russian state-civilization.

Keywords: federalism, public power, formation of public authorities

© Александров Г. Д., 2026

Юридическая форма государственного устройства в Российской Федерации определена в действующем законодательстве РФ и находится в фокусе современных интересов публично-правовых наук, в рамках которых ответ на вопрос научного осмысления дальнейшего развития России, его юридического оформления и обеспечения, развития многонационального народа России и ее властного устройства в условиях противостояния внешним вызовам является первоочередной задачей.

Объединение семантики слов «публичный» (для публики, общества, народный, всенародный¹) и «власть» (право, сила и воля над чем-то, свобода действий и распоряжений, начальствование, управление²) безоговорочно указывает на то, что исследуемое понятие характеризуется принадлежностью какому-либо субъекту, обладающему отличительными признаками, функциями и возможностями осуществлять влияние на какие-либо процессы или явления в обществе или на общество в целом.

В юридическом сообществе публичная власть традиционно воспринимается как политико-правовая категория³, однако единой позиции относительно рассмотрения с правовой точки зрения ее содержания сегодня не сложилось. Ж. Боден, Т. Гоббс публичную власть связывали с социальной природой общества и его неотъемлемой частью — управлением одних членов общества другими в государстве, где государственный аппарат (совокупность органов власти) реализует волю главы государства, созданного на основе договора⁴. Ю. Ю. Сорокин рассматривает публичную власть как определенный вид социальной власти в обществе, где имеется одна ценностная система и в ее рамках существуют удовлетворяемые с помощью власти потребности общества, организованного в социум на определенной территории⁵. В дополнение к данному подходу Б. З. Кушхова подчеркивает неотделимость населения от осуществления публичной власти⁶.

Таким образом, единство в восприятии рассматриваемого понятия в юридической науке связано лишь с его детерминированностью социальной природой, поскольку имманентное свойство власти — это ее принадлежность какой-либо

¹ *Даль В. И.* Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. М. : Русский язык, 1998. Т. 3. С. 530.

² *Даль В. И.* Указ. соч. Т. 3. С. 89.

³ См.: *Грачев Н. И.* Публичная власть как политико-правовая категория: понятие, основные признаки и формы // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2020. № 4 (55). С. 8—19 ; *Старилов Ю. Н.* Государственное управление в системе единой публичной власти: терминологический итог конституционной реформы // Вестник ВГУ. Серия : Право. 2020. № 1. С. 20—31.

⁴ См.: *Боден Ж.* Метод легкого чтения историй. М. : ИД Высшей школы экономики, 2021. Т. 2 : Об устройстве государств / пер. с лат., комм. И. В. Кривушина, Е. С. Кривушиной ; *Гоббс Т.* Левиафан / пер. с англ. А. Гутермана. М. : АСТ, 2021.

⁵ *Сорокин Ю. Ю.* Публичная власть и интересы общества: проблемы взаимодействия : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 19.

⁶ *Кушхова Б. З.* Юридическая ответственность публичной власти в современной России: общетеоретический аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Краснодар, 2009. С. 21.

общности людей. Отсюда «орган власти» с его «публичностью» — это сообщество членов социума, объединенных и наделенных государством властными полномочиями и функциями по управлению социумом, являющихся элементом государственного аппарата.

А. Н. Савенковым и В. Е. Чиркиным резюмируется: «Отсюда территориальные сообщества по своей природе — публично-правовые сообщества и не могут быть иными. Они образуются населением, открыты для присоединения новых членов и на определенном этапе своего развития легализуются государством. Таким образом, публичные территориальные сообщества порождают особую, публичную власть»⁷. В этой связи факторы объединения в публичные сообщества, приобретающие впоследствии форму государственного территориального образования в составе федерации, могут быть разными, однако основными из них в рамках процессов федерализации в отношении субъектов РФ как публичных сообществ представляются национальные или территориальные.

Так или иначе субъекты федерации являются публично-правовыми сообществами, легитимизированными законодательством государства, на территориях которых властные полномочия осуществляются органами публичной власти (федеральными, региональными, местными).

Некоторые исследователи, основываясь на общих признаках федеративных государств (разделение территории государства, наличие суверенитета федерации и субъектов, два уровня власти, наличие правовых систем двух уровней, «верховность» федеральной власти, разграничение предметов ведения и полномочий, бюджетный федерализм), отсчитывают федерализацию России с момента Революции 1917 г. и характеризуют Россию до этого момента как унитарное государство⁸, что предопределяет выпадение из поля зрения исследователей истоков эволюции политико-правовых устоев, предопределяет хаотичность и опровержимость влияния факторов, являющихся детерминантами адаптации государственного управления. Истоки российского федерализма в настоящем виде, скорее, лежат в процессах возникновения и становления России, что научно обоснованно связывается исследователями со становлением российского государства-цивилизации и цивилизационными факторами его формирования⁹.

Протофедеративные начала наблюдаются с момента возникновения восточнославянского государства и одновременного формирования древнерусского этноса, проживающего на его территории совместно с другими этносами, а затем

⁷ Савенков А. Н., Чиркин В. Е. Конституционные основы социального и территориального единства и дифференциации публичной власти. О новом прочтении и 25-летнем опыте осуществления некоторых положений Конституции РФ 1993 г. // Государство и право. 2018. № 12. С. 23.

⁸ См.: Мусаева А. Г., Азизова П. М. Становление и развитие российского федерализма // Экономика и социум. 2019. № 4 (59). С. 530; Ившина И. Н. Формирование органов государственной власти субъектов федерации как этап федерализации // Вестник МГПУ. Серия: Юридические науки. 2017. № 4 (28). С. 81.

⁹ См.: Савенков А. Н. Философия права и становление Российского государства-цивилизации: монография. М.: Наука, 2024.

в Киевской Руси¹⁰, где также преобладали этнические начала. Федерализация основывалась на народновечевом строе, который в своем развитии приобретал черты анархической вольницы, что подтверждают слова П. Кесарийского о том, что славянские народы «не управляются одним человеком, но издревле живут в народоправстве»¹¹.

Дальнейшее объединение племенных союзов, перерастание родовой общины в сельскую (соседскую), заключение соглашений князьями для объединения и наличие органов власти — вече, появление феодальных съездов — снемов, оформление протофедеративных отношений в Русской правде 1016 г. (глава государства, посадники на местах, дружина) нельзя не связывать и с федерализмом как формой административно-территориального устройства, и с федерализмом как продуктом цивилизационного развития.

Последующее географическое расширение в сторону Закавказья, Кавказа, Украины при лояльности местного населения, а также на запад, связанное с большими политическими сложностями, к XVIII в. окончательно предопределило необходимость реформ государственного управления в период правления Петра I, с очень условной успешностью прививавшего западный уклад русскому быту и культуре. Наряду с этим в губерниях появились главы, подчиняющиеся центру, что в совокупности с неравной степенью самостоятельности регионов создало риски для государственной целостности и единства. Таким образом, западные ценности не укоренились ни в русском народе, ни в неразрывно с ним связанной власти.

В дальнейшем, до XX в., развитие федерализации связано с оценкой перспектив создания полноценной федерации на практике¹². Так, сформировались несколько основных подходов к пониманию более «правильной» для России модели территориального управления.

Первый подход основывался на национальном факторе и предусматривал разделение территории согласно интересам проживающего на ней населения при централизации власти и сосредоточении особо важных сфер государственной жизни на федеральном уровне¹³.

Второй подход заключался в разделении территории по территориальному принципу и в создании двухпалатного законодательного органа, представляющего интересы обоих уровней власти, в вертикализации властных структур¹⁴.

Также существовали подходы, заключающиеся в федерализации на основе разделения властей, территориальной организации (включая четыре уровня:

¹⁰ Кокотов А. Н., Добрынин Н. М. Российский федерализм: становление, современное состояние и перспективы // Государство и право. 2006. № 7. С. 122.

¹¹ См.: Хрестоматия по истории СССР. Т. 1 : С древнейших времен до конца XVII века : пособие для учителей сред. школы / сост. В. И. Лебедев, В. Е. Сыроечковский, М. Н. Тихомиров. 2-е изд., испр. и доп. М. : Учпедгиз, 1939.

¹² Ильин И. А. Федерация в истории России // Собр. соч. : в 10 т. М., 1993. Т. 2. Кн. 1. С. 250.

¹³ Тесля А. Федерализм М. П. Драгоманова // Философия. Журнал Высшей школы экономики. 2017. Т. 1. № 1. С. 78.

¹⁴ «Конституция» Н. М. Муравьева // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 9 (61). С. 222.

волость, округ, губернию, государство)¹⁵ или в разделении властей с территориальной организацией, в рамках которой области включали в себя губернии, уезды и волости¹⁶, в отказе от централизованного государства¹⁷. На протяжении становления и развития Российской империи она включала в себя территории, власть на которых осуществлялась наместниками царя, при этом одновременно сохранялись культурная автономия и местные особенности.

Следует согласиться с позицией А. Н. Лебедева, подчеркивающего, что самодержавие от приближающейся революции могли спасти идеи «земского федерализма», основной из которых было создание двухпалатного парламента, разделение предметов ведения исходя из потребностей времени, формирования части парламента из представителей регионов¹⁸.

Так, революции 1917 г. стали итогами накопившихся проблем государственного уровня. Советская Россия впервые получила статус федерации в Конституции 1918 г. как «федерация советских национальных республик», при этом были разграничены предметы ведения и компетенция федеральных и региональных органов власти.

В Конституции СССР 1924 г. государство было объявлено федерацией с правом выхода республик из ее состава, в Конституции СССР 1936 г. были подробнее урегулированы полномочия СССР и республик, а в Конституции СССР 1977 г. особое место отводилось национальному фактору, она включала раздел «Национально-государственное устройство СССР», где была разграничена компетенция СССР и республик.

Коммунистический уклад государства и общества, государственно-территориальное устройство, основанное на национальном факторе, пришли к своему трагическому завершению под действием накопившихся противоречий, итогом чего стали распад СССР и «парад суверенитетов», в частности принятие 12 июня 1990 г. Декларации о суверенитете РСФСР (устанавливающей приоритет российских законов и их верховенство по отношению к союзным), подписание Беловежского соглашения 8 декабря 1991 г.

Ситуационным решением стало принятие Федеративных договоров в 1992 г., что определило неравноправие регионов России на основе их разделения на виды. Заключительным этапом в рамках начала постсоветского федерализма на фоне результатов распада СССР стало принятие 12 декабря 1993 г. Конституции РФ, сохранившей федеративные связи и направленной на стабилизацию федеративной государственности, установившей равные права субъектов РФ, их полномочия, упорядоченную систему власти.

На рубеже XXI в. в совокупности с иными реформами были созданы федеральные округа, в которых ключевым звеном в налаживании взаимодействия двух

¹⁵ Томсинов В. А. Светило российской бюрократии. Исторический портрет М. М. Сперанского. М., 1991. С. 146.

¹⁶ Лебедев А. Н. Периодизация и основные направления развития федеративных идей в Российской империи (конец XVIII в. — начало XX в.) // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2011. № 3. С. 41.

¹⁷ Кропоткин П. А. Современная наука и анархия. М., 1920. С. 195.

¹⁸ Лебедев А. Н. Указ. соч. С. 50.

уровней стали полномочные представители главы государства, была реформирована верхняя палата Федерального Собрания РФ, создан Государственный совет РФ в целях обеспечения участия субъектов РФ в государственной жизни и законотворчестве.

В рамках поиска путей эффективной модернизации российского федерализма в части территориального деления высказывались предложения об укрупнении субъектов РФ¹⁹, исключительной компетенции обоих уровней власти²⁰, «унитаризации» федеративного устройства²¹, о разных правовых режимах для коренной части страны, образованной в качестве ядра системы, и периферии, воспринимаемой в качестве колонизированных территорий²².

Одним из основных институтов федеративного устройства является нормативное закрепление и построение двухуровневой системы органов государственной власти, осуществляющих властные полномочия. Очевидно, что с учетом изменения общественных потребностей и интересов, трансформации условий сочетания основ конституционного строя и принципов организации власти развитие федеративных отношений в России требует от государства как от публично-правового сообщества решения проблем оперативной гармонизации взаимоотношений федерального центра и регионов. Полагаем, очень важны для сохранения целостности и суверенитета эффективное формирование системы органов публичной власти субъектов РФ, построенной по принципу согласия государственно-территориальной организации, вертикальное разделение государственной власти и проведение государственной политики одновременно федерацией и ее членами²³.

Субъектам при определении системы органов власти следует исходить из федеральной модели в рамках продолжения принципа единства системы публичной власти и разделения властей, этим подчеркивается в значительной степени аналогичное формирование органов публичной власти в регионах по федеральной модели.

Положениями Федерального закона от 21 декабря 2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» урегулированы способы формирования органов публичной власти в регионах (выборность законодательного органа власти, способы избрания главы субъекта РФ и т.д.), что предопределяет интегративную функцию федерального уровня. Это

¹⁹ Добрынин Н. М. Новый федерализм: концептуальная модель государственного устройства РФ : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Тюмень, 2004. С. 49.

²⁰ Гуляков А. Д. Американская модель федерализма: становление и основные этапы развития // История государства и права. 2016. № 17. С. 24.

²¹ Жуков А. А., Тюкавкин Д. В., Коротаев М. И. Централизация власти и унитаризация федеративного государства: анализ Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Аграрное и земельное право. 2025. № 2. С. 172.

²² Княгинин К. Н. Империя vs федерация, или Проблемы эволюции государственно-территориального устройства России (часть 2) // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 12. С. 35.

²³ Чиркин В. Е. Модели современного федерализма: сравнительный анализ // Государство и право. 1994. № 8—9. С. 152.

позволяет единообразно предоставить некоторую самостоятельность субъектам РФ в формировании органов публичной власти (прямые выборы главы субъекта РФ или избрание законодательным органом, численность депутатов в законодательном органе и т.д.). В этом смысле содержание федерализма как правового явления заключается в полицентричности и дополняется такой особенностью, как вертикализация власти. Такой подход призван учесть региональные факторы и особенности, не требующие строго применимого «типового» решения, в том числе национальные, политические и экономические. Так, социально-экономическое неравенство является прямым следствием разных «плотности» и степени многообразия экономических ресурсов и географического расположения и является наиболее явным. В этой связи федеральный центр вынужден коррелировать объемы предоставляемых регионам реальной власти и финансовых ресурсов (дотации, субсидии, субвенции, статус особых экономических зон).

Содержание российского федерализма как объективной основы формирования органов публичной власти в субъектах РФ, помимо основных признаков, влияющих на определение, организацию и осуществление публичной властью своих функций и полномочий, на сохранение единства и одновременно мультиэтнического, поликультурного разнообразия, на сопротивление унитарным и сепаратистским тенденциям, поддержание разнообразия политических форм, объединение усилий в рамках решения глобальных проблем, включает также и особые признаки. В их числе: распространение центральной (федеральной) власти на всю территорию страны, наличие федерируемых территорий (федеральных округов); возможность трансфера полномочий органов исполнительной власти между обоими уровнями, возможность изменения границ и (или) статуса субъектов РФ при определенных условиях.

Вертикальное разделение власти, разделение власти на ветви, распределение предметов ведения при установленной унифицированной модели формирования органов публичной власти в субъектах РФ, их ограниченная самостоятельность, наличие механизмов устранения разногласий между органами публичной власти, представительство субъектов РФ в работе федеральных органов власти обеспечивают действие структурного инварианта, единого для всех субъектов РФ при формировании и организации деятельности их органов публичной власти.

Такой структурный инвариант представляется объективной основой формирования органов публичной власти в Российской Федерации, обеспечивающей баланс механизмов государственного управления и равную свободу субъектов РФ в установлении своей системы управления, их равноправие. Он направлен на сохранение территориальной целостности и суверенитета Российской Федерации, учитывает социальные, экономические, культурные и национальные факторы и многогранность исторического пути России в компонентах российской государственности.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Боден Ж.* Метод легкого чтения историй. — М. :>ID Высшей школы экономики, 2021. — Т. 2 : Об устройстве государств / пер. с лат., комм. И. В. Кривушина, Е. С. Кривушиной. — 560 с.
2. *Бусыгина И. М.* Политическая регионалистика : учебное пособие / Московский государственный институт международных отношений (Университет). — М. : Российская политическая энциклопедия, 2006. — 279 с.
3. *Гоббс Т.* Левиафан / пер. с англ. А. Гутермана. — М. : АСТ, 2021. — 800 с.
4. *Грачев Н. И.* Публичная власть как политико-правовая категория: понятие, основные признаки и формы // Вестник Волгоградской академии МВД России. — 2020. — № 4 (55). — С. 8—19.
5. *Гуляков А. Д.* Американская модель федерализма: становление и основные этапы развития // История государства и права. — 2016. — № 17. — С. 20—25.
6. *Даль В. И.* Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. — М. : Русский язык, 1998. — Т. 3.
7. *Добрынин Н. М.* Новый федерализм: концептуальная модель государственного устройства РФ : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Тюмень, 2004.
8. *Жуков А. А., Тюкавкин Д. В., Коротаев М. И.* Централизация власти и уни-таризация федеративного государства: анализ Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Аграрное и земельное право. — 2025. — № 2. — С. 171—174.
9. *Ильин И. А.* Федерация в истории России // Собр. соч. : в 10 т. — М., 1993. — Т. 2. — Кн. 1. — 493 с.
10. *Княгинин К. Н.* Империя vs федерация, или Проблемы эволюции государственно-территориального устройства России (часть 2) // Конституционное и муниципальное право. — 2015. — № 12. — С. 31—37.
11. *Кокотов А. Н.* Н. М. Добрынин. Российский федерализм: становление, современное состояние и перспективы // Государство и право. — 2006. — № 7. — С. 121—123.
12. «Конституция» Н. М. Муравьева // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2019. — № 9 (61). — С. 221—234.
13. *Коржихина Т. П., Сенин А. С.* История российской государственности. — М. : Интерпракс, 1995. — 347 с.
14. *Кропоткин П. А.* Современная наука и анархия. — М., 1920. — 316 с.
15. *Кушхова Б. З.* Юридическая ответственность публичной власти в современной России: общетеоретический аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. — Краснодар, 2009. — 27 с.
16. *Лебедев А. Н.* Периодизация и основные направления развития федеративных идей в Российской империи (конец XVIII в. — начало XX в.) // Труды Института государства и права Российской академии наук. — 2011. — № 3. — С. 30—56.
17. *Мусаева А. Г., Азизова П. М.* Становление и развитие российского федерализма // Экономика и социум. — 2019. — № 4 (59). — С. 528—531.

18. Россия федеративная: проблемы и перспективы / В. Н. Иванов, М. М. Назаров, И. А. Сосунова [и др.]. — М. : Институт социально-политических исследований РАН, 2002. — 446 с.
19. *Савенков А. Н.* Философия права и становление российского государства-цивилизации : монография. — М. : Наука, 2024. — 739 с.
20. *Савенков А. Н., Чиркин В. Е.* Конституционные основы социального и территориального единства и дифференциации публичной власти. О новом прочтении и 25-летнем опыте осуществления некоторых положений Конституции РФ 1993 г. // Государство и право. — 2018. — № 12. — С. 18—29.
21. *Сорокин Ю. Ю.* Публичная власть и интересы общества: проблемы взаимодействия : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. — М., 2011. — 22 с.
22. *Стариков Ю. Н.* Государственное управление в системе единой публичной власти: терминологический итог конституционной реформы // Вестник ВГУ. — Серия : Право. — 2020. — № 1. — С. 20—31.
23. *Тесля А.* Федерализм М. П. Драгоманова // Философия. Журнал Высшей школы экономики. — 2017. — Т. 1. — № 1. — С. 72—90.
24. *Томсинов В. А.* Светило российской бюрократии. Исторический портрет М. М. Сперанского. — М., 1991. — 457 с.
25. Хрестоматия по истории СССР. — Т. 1 : С древнейших времен до конца XVII века : пособие для учителей сред. школы / сост. В. И. Лебедев, В. Е. Сыроечковский, М. Н. Тихомиров. — 2-е изд., испр. и доп. — М. : Учпедгиз, 1939. — 464 с.
26. *Чиркин В. Е.* Модели современного федерализма: сравнительный анализ // Государство и право. — 1994. — № 8—9. — С. 150—158.