



Правовой анализ особенностей реализации принципа народного суверенитета в федеративном государстве

Зацепа О. О.

Санкт-Петербургская избирательная комиссия (Санкт-Петербург, Российская Федерация)

E-mail: oleg-zatsepa@yandex.ru

Аннотация

Введение. Проблематика народного суверенитета является ключевой в теории государства и права, особенно в контексте федеративного устройства. Федерализм представляет собой многоуровневую систему публичной власти с распределением полномочий между федеральными и региональными институтами, что создает сложные вопросы разграничения полномочий органов власти и легитимации властных институтов всех уровней. В России данная тема имеет особое значение из-за исторических особенностей и разнообразия региональных практик, а также происходившего в последние десятилетия поиска баланса между единством государства и автономией субъектов.

Методология и материалы. Исследование опирается на анализ конституционных норм, судебной практики, научных подходов к федерализму, а также историко-правовой анализ различных моделей реализации народного суверенитета в федеративных государствах. В качестве материалов использованы нормативные правовые акты федерального уровня, судебные акты Конституционного Суда Российской Федерации, региональное законодательство и научные труды отечественных авторов, в том числе анализирующих правовое регулирование и правоприменительную практику иностранных государств, что позволило рассматривать проблему с многоплановой теоретико-правовой и историко-правовой позиции.

Результаты исследования. Выявлена сложность и многогранность федеративных отношений, характеризующихся необходимостью строгого соблюдения принципа единства государственного суверенитета при сохранении определенной самостоятельности субъектов федерации. Раскрыты особенности механизма реализации народовластия и этапы его трансформации в России, включая сложный механизм легитимации региональных органов власти. Автором доказывается, что суверенитет неделим и принадлежит единому источнику власти — народу, несмотря на региональные особенности и вариативность моделей федерализма.

Выводы. Федеративное устройство требует сбалансированных и адаптивных правовых моделей реализации народного суверенитета, обеспечивающих единство государственности и автономию субъектов. В России в результате длительных и при этом динамичных реформ законодательства сформировалась уникальная модель федерализма, подразумевающая возможность применения двух различных, но равноценных с точки зрения обеспечения народного суверенитета способов легитимации исполнительной власти на региональном уровне. Неделимость суверенитета народа как единого носителя государственной власти остается фундаментальной основой для устойчивого функционирования федеративного государства и предотвращения фрагментации политического пространства.

Ключевые слова: народный суверенитет, федерализм, государственная власть, федеративное государство, народовластие, механизм народовластия.

Для цитирования: *Зацева О. О.* Правовой анализ особенностей реализации принципа народного суверенитета в федеративном государстве // Теоретическая и прикладная юриспруденция. 2025. № 4 (26). С. 91–101. EDN: LHOTAG

The article was submitted: 15.08.2025
The article approved after reviewing: 20.09.2025
The article accepted for publication: 15.11.2025

Legal Analysis of the Specifics of Implementing the Principle of Popular Sovereignty in a Federal State

Zatsepa O. O.

St. Petersburg Electoral Commission (Saint Petersburg, Russian Federation)

E-mail: oleg-zatsepa@yandex.ru

Abstract

Introduction. The issue of popular sovereignty is key in the theory of state and law, particularly in the context of federal structures. Federalism is a multi-level system of public authority with a distribution of powers between federal and regional institutions, which raises complex issues of delimitation of power and the legitimization of its institutions. In Russia, this topic is particularly important due to the historical specifics and diversity of regional practices, as well as the search for a balance between the unity of the state and the autonomy of its constituent entities.

Methodology and materials. The research is based on an analysis of constitutional norms, judicial practice, scientific approaches to federalism, as well as historical and legal analysis of various models of the realization of national sovereignty in federal states. The materials used are regulatory legal acts of the federal level, judicial acts of the Constitutional Court of the Russian Federation, regional legislation and scientific works of domestic authors, including those analyzing legal regulation and law enforcement practice of foreign countries, which allowed us to consider the problem from a multifaceted theoretical and historical perspective.

Research results. The complexity and versatility of federal relations are revealed, characterized by the need for strict observance of the principle of unity of state sovereignty while maintaining a certain independence of the subjects of the federation. The article reveals the specifics of the mechanism for the implementation of democracy and the stages of its transformation in Russia, including the complex mechanism of legitimization of regional authorities. The author proves that sovereignty is indivisible and belongs to a single source of power - the people, despite regional peculiarities and variability of federalism models.

Conclusions. The federal system requires balanced and adaptive legal models for the implementation of popular sovereignty, ensuring the unity of statehood and the autonomy of the subjects. In Russia, as a result of long-term and at the same time dynamic legislative reforms, a unique model of federalism has emerged, implying the possibility of using two different ways of legitimizing executive power at the regional level which are equivalent from the point of view of ensuring national sovereignty. The indivisibility of the sovereignty of the people as a single bearer of State power remains the fundamental basis for the sustainable functioning of the federal State and the prevention of fragmentation of the political space.

Keywords: popular sovereignty, federalism, state power, federal state, democracy, mechanism of democracy.

For citation: *Zatsepa, O. O.* Legal Analysis of the Specifics of Implementing the Principle of Popular Sovereignty in a Federal State. *Theoretical and Applied Law*. No. 4 (26). Pp. 91–101. (In Russ.)

Введение

Проблематика народного суверенитета занимает одно из ключевых мест в современной теории государства и права, особенно в контексте федеративного государственного устройства. Федерализм как форма политико-правовой организации власти предполагает существование многоуровневой системы публичной власти, включающей как федеральные, так и региональные институты. Это создает сложный комплекс вопросов, связанных с разграничением полномочий, определением источников государственной власти и механизмами ее реализации. В российском научном и правовом контексте данная тема имеет особую значимость ввиду специфики исторического становления федеративных отношений, а также разновекторности конституционно-правового регулирования и разнообразия практик реализации народного суверенитета на региональном уровне, заметных в короткой исторической ретроспективе.

Современный федерализм представляет собой развивающуюся систему, в которой центральной проблемой является обеспечение баланса между единством государства и автономией его субъектов при сохранении целостности народного суверенитета. Эта дилемма проявляется в нормативных актах, а также в правоприменительной практике, что отражает сложности взаимодействия федеральных и региональных властей и особенности легитимации государственной власти на разных уровнях. Институциональные механизмы реализации народного суверенитета претерпевают трансформацию под влиянием политико-правовых изменений, и анализ этих процессов способствует формированию адекватных правовых моделей, способствующих устойчивому функционированию федеративного государства.

В соответствии с установившейся в современной правовой науке парадигмой юридическая характеристика носителя государственной власти — народа — остается принципиально однородной вне зависимости от формы государственного устройства, будь то федерация или унитарное государство. Соглашаясь с позицией многих ученых — теоретиков права и государствоведов, мы полагаем, что в любом случае власть в государстве исходит от народа, под которым понимается вся совокупность граждан государства.

Данный подход отражает устоявшуюся доктрину, согласно которой народ предстает единым субъектом публичной власти и конституционного суверенитета, что исключает деление народа на отдельные «народы» субъектов федерации с самостоятельным государственно-правовым статусом. В этом контексте признается, что федеративное устройство государства не изменяет сущностной характеристики народа как основы легитимности государственной власти, а вариативность распределения полномочий и функций органов власти между федеральным центром и субъектами выступает лишь как механизм реализации народного суверенитета в различных институциональных формах. Такой подход обеспечивает правовую целостность государства и служит гарантом единства политической нации, несмотря на территориальное и региональное многообразие.

Методология и материалы

Исследование опирается на анализ конституционных норм, судебной практики, научных подходов к федерализму, а также историко-правовой анализ различных моделей реализации народного суверенитета в федеративных государствах. В качестве материалов использованы акты отечественного федерального законодательства, судебные акты Конституционного Суда Российской Федерации, региональное законодательство и научные труды отечественных авторов, что позволило рассматривать проблему с многоплановой правовой и теоретической позиции.

Результаты исследования

Современное понимание федерализма выходит за рамки традиционной трактовки как лишь конституционно закрепленной формы территориального устройства государства, рассматривая его также

и в качестве механизма вертикального распределения властных полномочий и динамического процесса организации публичной власти на различных уровнях¹.

Анализ теории федерализма в историко-правовом ракурсе позволяет констатировать, что доминирование современной концепции носителя суверенитета в федеративном государстве явилось результатом продолжительных научных разработок и их практической апробации. В отечественной и зарубежной научной литературе выделялось три основных подхода к проблематике государственного суверенитета в рамках федерации: первый подразумевает сосуществование суверенитета федерации и суверенитета каждого из ее субъектов; второй рассматривает суверенитет как распределенный между различными уровнями управления, с четким разграничением полномочий; третий же утверждает исключительную принадлежность государственного суверенитета только федеративному центру². В современном конституционном праве большинства федеративных государств, в том числе и в России, сформировался устойчивый приоритет третьего подхода, базирующегося на неделимости суверенитета и его принадлежности исключительно федеративному государству в целом.

Динамика становления и развития этого подхода отражает сложность и противоречивость федеративного устройства, в котором исторически переплетаются (а порой — сталкиваются) тенденции к расширению автономии субъектов и сохранению институционального единства государства. Такое направление развития федерализма основывается на признании необходимости строгого соблюдения принципа единства государственного суверенитета для поддержания политической стабильности и территориальной целостности. Одновременно с этим продолжается научная дискуссия относительно границ самостоятельности субъектов федерации и форм реализации народовластия, что свидетельствует о постоянном поиске оптимальной модели взаимодействия между федеральным центром и регионами в современных федеративных системах.

Формирование отечественного федерализма характеризовалось столкновением различных концептуальных позиций, что отражало сложность и многогранность процесса становления единой государственной системы. Плюрализм взглядов на проблему единства государственного суверенитета не остался абстрактной теорией, а получил конкретное выражение в региональном законодательстве, где отражались противоречия между централизацией и автономизацией. Представляется обоснованным сделанный Е. С. Новоселовой-Чурсиной акцент на принципе единства системы государственной власти как необходимом условии не только для сохранения, но и для эффективного функционирования государства, включая Российскую Федерацию. История 1990-х гг. демонстрирует, насколько опасным может стать распространение идеи суверенитета республик как обособленных субъектов, поскольку это подрывало государственную и территориальную целостность страны³.

Анализ практики конституционной юстиции различных федеративных государств подтверждает отсутствие единого подхода к вопросам баланса интересов между федеральным центром и субъектами федерации. Как отмечает А. М. Фарушкин, позиция конституционных судов зачастую колеблется между приоритетом интересов федерации в целом и необходимостью защиты субъектов от потенциальных посягательств со стороны федеральных органов. На примере Австралии можно увидеть, что судебные решения по вопросу суверенитета неоднократно менялись — от признания автономии штатов и полноты их суверенитета в пределах компетенции до расширения полномочий федерального центра. Это свидетельствует о динамичности и усложнении федеративных отношений, что требует гибкого и взвешенного подхода к интерпретации принципов федерализма в современных условиях⁴.

¹ См.: Бородин В. В., Смольяков А. А. Россия как федерация: принципы и соответствие // Социология и право. 2025. Т. 17, № 2. С. 222–228. DOI: 10.35854/2219-6242-2025-2-222-228. EDN: KDIRHC

² См.: Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / А. С. Автономов, И. Ю. Богдановская, Т. А. Васильева [и др.]. М.: Юрист, 2001. 376 с. EDN: YLBHNN

³ См.: Новоселова-Чурсина Е. С. Принципы федерализма в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 3. С. 35–39. EDN: JXXNSD

⁴ См.: Фарушкин А. М. Проблемы федеративных отношений в решениях конституционных судов // Журнал российского права. 2007. № 8(128). С. 70–83. EDN: OQACVX

Отчасти приведенные противоречия можно объяснить различными историческими корнями современных федеративных государств. Значительная часть ныне существующих федераций (в частности, США, ФРГ, Швейцария) возникли в результате объединения прежде разрозненных территорий, на которых функционировала самостоятельная государственная власть. В связи с этим в литературе можно встретить упоминание о конфедеративных корнях многих федеративных государств. К примеру, Ю. П. Бойко отмечает: «Современный федерализм в том виде, в каком он представлен в ряде стран Европы, Америки, Азии и других континентов, является плодом длительного развития, результатом осуществления метода проб и ошибок. И первоначально федерации формировались на основе ранее образовавшихся конфедеративных союзов, а важнейшим фактором подталкивания к такому выбору становилась внешняя угроза»⁵.

В федерациях, сформированных на базе унитарных государств, включая Российскую Федерацию, теоретические подходы к определению носителя государственного суверенитета существенно отличаются от классических моделей федерализма, являющихся продуктом исторического объединения ранее самостоятельных образований. В наиболее сложные периоды российской истории, когда возникала угроза распада единого государства, в региональном законодательстве, особенно в республиках в составе Российской Федерации, были закреплены положения, провозглашающие государственный суверенитет субъектов Федерации⁶. Однако впоследствии, по мере формализации и утверждения новых конституционных основ национальной государственности, подобные нормы утратили свою значимость и подверглись пересмотру⁷.

Окончательным подтверждением неделимости суверенитета Российской Федерации следует считать Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 07.06.2000 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“»⁸. Конституционный Суд России разъяснил, что Конституция Российской Федерации не допускает иного носителя суверенитета, помимо многонационального народа Российской Федерации, а следовательно, не предполагает какого-либо государственного суверенитета, кроме суверенитета России.

Рассматривая структуру государственной власти в Российской Федерации, известный отечественный государствовед В. Е. Чиркин пришел к выводу о некорректности употребления в правовой науке такого термина, как «государственная власть субъекта Федерации»: «Конечно, в каждом субъекте РФ существуют свои институты власти (законодательный орган, глава администрации, во многих субъектах РФ — правительство субъекта Федерации, свои суды — конституционные (уставные) и мировые). Они осуществляют полномочия субъекта РФ по совместным с Федерацией предметам ведения, у субъектов РФ есть также собственные («остаточные») предметы ведения и полномочия (ст. 73 Конституции РФ), но если сказать, что это собственная государственная власть каждого субъекта Федерации, то отсюда следует заключение, что на территории России действуют в настоящее время 84 государственные власти (Российской Федерации плюс каждого субъекта РФ). Вряд ли такой вывод может быть принят»⁹.

Позиция В. Е. Чиркина внесла значительный вклад в научную дискуссию, посвященную структуре государственной власти и определению субъекта государственного суверенитета в федеративном государстве. Автор предлагал рассматривать население каждого субъекта Российской Федерации как часть многонационального народа России в целом, а сообщество людей, проживающих в конкретном регионе, — как «народ субъекта РФ»¹⁰. Однако данное толкование вызывает определенные сомнения с учетом сложившейся правовой традиции и конституционных принципов. В частности, использование

⁵ Бойко Ю. П. Конфедеративные истоки федерализма // История государства и права. 2008. № 22. С. 3. EDN: KCKECB

⁶ См., напр.: Конституция Республики Татарстан // Ведомости Верховного Совета Татарстана, 1992, № 9-10, ст. 166.

⁷ См., напр.: Конституция Республики Татарстан (в ред. Закона Республики Татарстан от 19.04.2002 № 1380) // «Республика Татарстан», № 87-88, 30.04.2002; Конституция Республики Татарстан (в ред. Закона Республики Татарстан от 26.01.2023 № 1-ЗПТ). URL: <http://pravo.tatarstan.ru>

⁸ См.: Вестник Конституционного Суда Российской Федерации, № 5, 2000.

⁹ Чиркин В. Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. 2009. № 7 (151). С. 3. EDN: LDLTJL

¹⁰ Чиркин В. Е. Указ. соч. С. 7.

термина «народ субъекта Федерации» в узком территориальном контексте представляет собой концептуально неоднозначное явление, способное привести к рискам фрагментации единого народного суверенитета, закрепленного в Конституции Российской Федерации.

В связи с этим более предпочтительным является высказанный В. А. Черепановым (и получивший развитие в законодательстве субъектов Российской Федерации) подход, согласно которому, «выбирая Президента РФ, Государственную Думу, законодательные (представительные) органы субъектов Федерации и их высших должностных лиц, представительные органы местного самоуправления и глав муниципальных образований, российский народ в целом или в лице населения, проживающего на определенной территории, создает, учреждает органы народного представительства, делегируя им свое право на определенный объем властных полномочий»¹¹.

В то же время, в силу различий в устройстве аппарата государственной власти, механизмы реализации принципа народовластия в федерации и в унитарном государстве, безусловно, также различаются. Как отмечается в литературе, единство и разделение властей в условиях федеративного государства имеют свою специфику. Она связаны с тем, что, помимо горизонтального разделения единой власти самой федерации, в ней есть вертикальное разделение единой государственной власти в федерации на власть федерации и ее субъектов¹².

При анализе специфики российского федерализма, в частности в контексте разграничения предметов ведения между различными уровнями государственной власти, С. А. Авакьян акцентирует внимание на необходимости выстраивания модели федеративного устройства исходя из приоритета нормативно-правового регулирования на федеральном уровне. По его мнению, именно Федерация должна выступать основным законодателем в ключевых сферах общественных отношений, тогда как субъектам Федерации рекомендуется предоставить ограниченный спектр вопросов для нормативного регулирования, преимущественно связанных с местными особенностями. Вместо расширения нормативных полномочий субъектов сосредоточение должно происходить в сфере правоприменения, что обеспечит более эффективное функционирование системы публичной власти в условиях федеративного государства¹³.

При этом, как показывает мировая история конституционного права, а также состояние отечественного законодательства в данной области в последние два десятилетия, реализация принципа народовластия как на федеральном, так и на региональном уровнях отнюдь не предполагает идентичного механизма формирования органов государственной власти в федеральном центре и в субъектах Федерации. В частности, способ легитимации высшего должностного лица федеративного государства и высших должностных лиц регионов, составляющих такое государство, часто различаются. Это объясняется как раз тем, что источник власти в государстве, пусть даже разделенном на государственно-подобные образования — субъекты федерации, остается единым.

В контексте формирования федеративных отношений в России следует отметить, что на ранних этапах развития современного отечественного конституционализма Конституционный Суд Российской Федерации занимал позицию, согласно которой система взаимоотношений между высшими органами и должностными лицами регионального уровня должна была в значительной мере воспроизводить модель, закрепленную Конституцией для федеральной власти (см. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края»¹⁴). Однако последующие изменения в законодательстве, трансформация правовой доктрины, а также эволюция судебной практики Конституционного Суда России продемонстрировали, что данное толкование конституционных норм не обладало необходимой долгосрочной перспективой (см. Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона „Об общих принципах организации

¹¹ Черепанов В. А. О народовластии в России: продолжение дискуссии // Государство и право. 2014. № 1. С. 37. EDN: RYEDJR

¹² См.: Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Н. Н. Топорнин. М.: Юрист, 2001. С. 97.

¹³ См.: Авакьян С. А. Сергеев А. А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. М.: ИД Юриспруденция, 2005. 256 с. // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 3. С. 46-48. EDN: OJFUJR

¹⁴ См.: Вестник Конституционного Суда Российской Федерации, № 1, 1996.

законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“ в связи с жалобами ряда граждан»¹⁵).

Вместе с тем у приведенного нами подхода к организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации нашлось и немало сторонников. Критикуя реформу законодательства, регулирующего порядок наделения полномочиями глав субъектов Российской Федерации, а также соответствующие изменения судебной практики и юридической доктрины (в первую очередь — правовую позицию Конституционного Суда России, высказанную в постановлении от 21.12.2005 № 13-П), некоторые специалисты назвали произошедшие изменения отступлением от принципов федерализма и народовластия¹⁶.

Подобные оценки нашли поддержку среди ряда ведущих отечественных исследователей. В частности, В. А. Черепанов акцентирует внимание на том, что решение Конституционного Суда не привело к устранению накопившейся правовой неопределенности. Новая интерпретация конституционных норм, основанная на доктринах «превращения» и «преобразования» Конституции, направлена на адаптацию правового регулирования к изменившимся социально-политическим условиям, что в итоге обернулось корректирующим и приспособительным толкованием Конституции РФ. Следствием этого стали критические замечания в адрес ряда правовых позиций, а также вывод о том, что итоговые документы в большей степени отражают политику и стратегические интересы правящей элиты, нежели объективные задачи правового регулирования¹⁷.

Следует отметить, что указанные позиции представляют собой лишь одну из точек зрения, которую можно оспорить, опираясь на базовые принципы федеративного устройства государства. В основе федерализма, по нашему мнению, лежат следующие ключевые характеристики:

- разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта федерации;
- двухуровневая система законодательства;
- наличие у субъектов федерации собственных бюджетов и источников доходов (можно назвать этот принцип «бюджетно-налоговым федерализмом»);
- двухпалатный федеральный парламент, одна из палат которого формируется на основе регионального представительства.

При этом необходимо акцентировать, что воспроизведение на региональном уровне механизмов формирования органов государственной власти, характерных для федеративного центра, не является обязательным признаком федерализма. Такой вывод основывается на некорректности использования категории «народ субъекта федерации» в государственно-правовом контексте. В силу того, что субъектом народовластия в любом государстве признается весь народ, проживающий на его территории, население отдельных регионов не может рассматриваться в качестве самостоятельного «народа» в юридическом смысле. Следовательно, нет необходимости полностью воспроизводить в регионах механизмы реализации народного суверенитета, сформированные на федеральном уровне. Такая позиция способствует сохранению единства и целостности конституционного строя, одновременно учитывая многообразие и специфику регионального управления¹⁸. Следует также принимать во внимание, что законодательство и судебная практика России 1990-х гг. вряд ли могут рассматриваться в качестве примера «идеального» федерализма.

¹⁵ См.: Вестник Конституционного Суда Российской Федерации, № 1, 2006.

¹⁶ См., напр.: Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А. Л. Кононова по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2006. № 1; Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации В. Г. Ярославцева по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2006. № 1.

¹⁷ См.: Черепанов В. А. Конституционный Суд РФ о реформе государственной власти в субъектах РФ // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 5. С. 17–22. EDN: KXMSTH

¹⁸ См.: Зацева О. О. Некоторые аспекты реализации народного суверенитета в федеративном государстве: мировой и российский опыт // Ленинградский юридический журнал. 2010. № 3 (21). С. 189–197. EDN: OMRRWR

Российский федерализм конца XX — начала XXI в. проявлял признаки, близкие к конфедеративным формам взаимоотношений, что создавало острую необходимость реализации комплексных и глубоких реформ в системе Федерации¹⁹. Данный феномен свидетельствовал о внутренней нестабильности и не-совершенстве институциональных механизмов, направленных на гармонизацию интересов федерального центра и субъектов Федерации, что подтверждалось многократными обращениями к проблемам федеративного устройства со стороны ведущих политиков и ученых.

Позиции, высказанные Президентом Российской Федерации в 2000 г. и отраженные в трудах Д. А. Ивайловского, подчеркивают, что федеративные отношения в стране оставались недоработанными и не достигли необходимого уровня развития²⁰. Это проявлялось в фактическом функционировании модели децентрализованного государства, что свидетельствовало о недостаточном институциональном обеспечении единства и согласованности власти. Данный вывод соотносится с наблюдениями, сделанными в других федеративных государствах, и указывает на сложность и неоднозначность процесса становления и развития федерализма.

Сравнительный анализ практики конституционного судопроизводства зарубежных стран показывает отсутствие универсального подхода к вопросам соотношения федерального и регионального законодательств. В частности, примечателен пример Австрии, где изучение решений Конституционного Суда выявляет рассогласование между федеральным уровнем и земельными конституциями, что свидетельствует о том, что правовые нормы, закрепляющие процедуры прямой демократии, не обязательно должны быть идентичны для всех уровней федеративной системы²¹. Такая ситуация указывает на существование многомерности и вариативности федеративных моделей, что напрямую связано с историко-правовыми и культурными контекстами каждого государства.

Критика сложившейся в середине первого десятилетия XXI в. системы наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Российской Федерации требует пересмотра в свете значительных законодательных реформ. Внесенные изменения радикально трансформировали механизмы формирования региональной исполнительной власти, что привело к переосмыслению баланса полномочий между федеральным центром и регионами. Эти преобразования способствовали снижению конфликтности и устранению противоречий, ранее сопровождавших процессы легитимации региональной власти, укрепив институциональные основы российского федерализма и создав предпосылки для его дальнейшего поступательного развития и стабильного функционирования.

Как известно, ранее Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»²² наделял правом предлагать кандидатуры высшего должностного лица региона Президенту Российской Федерации для последующего вынесения на рассмотрение законодательного органа государственной власти субъекта политическую партию, получившую в результате выборов большинство депутатских мандатов в региональном парламенте. Таким образом, высшим должностным лицам российских регионов, наделявшимся полномочиями в рамках такого правового механизма, сообщалась делегированная легитимация по сложному алгоритму, предполагающему трансляцию им государственной власти из двух источников — от представительного органа субъекта Федерации и от Президента России.

Из изложенного можно сделать вывод, что на уровне субъектов Российской Федерации фактически была осуществлена попытка внедрения элементов парламентского правления. В то же время говорить о развитии асимметричной модели реализации принципа народовластия на региональном уровне в данном случае не приходилось, поскольку губернаторы (президенты, главы администраций) субъектов

¹⁹ См.: Кистринова О. В. Перспективы развития федерализма в России // Право и политика. 2007. № 6. С. 32–37. EDN: HZSNSD

²⁰ См.: Ивайловский Д. А. К вопросу о новом этапе развития российского федерализма // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 6. С. 34–39. EDN: KXZITJ

²¹ См.: Фарушкин А. М. Проблемы федеративных отношений в решениях конституционных судов // Журнал российского права. 2007. № 8 (128). С. 70–83. EDN: OOACVX

²² См.: Собрание законодательства Российской Федерации, 18.10.1999, № 42, ст. 5005; 2003, № 27, ст. 2709; 2004, № 50, ст. 4950; 02.01.2006, № 1, ст. 13.

Российской Федерации были в той или иной мере подконтрольны и подотчетны обоим публично-властным субъектам, участвовавшим в наделении их полномочиями.

Действующий в настоящее время Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»²³ в ст. 23 закрепляет то, что «кандидаты для избрания на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации представляются в законодательный орган субъекта Российской Федерации Президентом Российской Федерации по предложениям политических партий, списки кандидатов которых были допущены к распределению депутатских мандатов в действующем на день внесения Президенту Российской Федерации указанных предложений законодательном органе субъекта Российской Федерации».

Выводы

Рассмотренный механизм наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Российской Федерации демонстрирует уникальный баланс между интересами федерального центра и регионов, который отражает особенности российского федерализма и методы реализации народовластия на региональном уровне. Несмотря на существование сложной системы двойной легитимации, где полномочия передавались через федеральную и региональную системы власти, такая модель обеспечивала взаимный контроль и подотчетность, что способствовало устойчивости политической системы и предотвращало чрезмерную централизацию власти на любом из уровней. Вместе с тем последовавший позднее переход к новым формам формирования региональной исполнительной власти, включая механизмы прямого волеизъявления граждан, свидетельствует о необходимости гибкости и вариативности в построении институциональных структур, адекватных конкретным политико-правовым условиям субъектов Федерации.

Следует отметить, что приведенная правовая конструкция, фактически представляющая собой вариацию двухступенчатых выборов, применялась до 2012 г., после чего в несколько модифицированном виде сохранилась в законодательстве как опция, доступная региональному законодателю. Основным же способом легитимации высших должностных лиц субъектов Российской Федерации вновь стали прямые выборы²⁴.

Следовательно, в настоящее время законодательством Российской Федерации предусматривается два алгоритма наделения полномочиями высших должностных лиц российских регионов: прямые выборы со сложным механизмом допуска кандидатов при участии депутатов представительных органов муниципальных образований либо двухступенчатые выборы, при проведении которых избранному кандидату легитимность сообщается одновременно от двух источников. Судя по устойчивости, которую демонстрирует такая правовая конструкция, меру легитимности должностных лиц, избранных каждым из приведенных способов (с учетом всех установленных законом барьеров для допуска кандидатов) следует признать идентичной.

Обобщая изложенное, можно утверждать, что механизмы реализации принципа народовластия в федеративном и унитарном государстве обладают значительными отличиями, обусловленными более сложной структурой публичной власти в федеративных системах, основанных на принципах разграничения компетенций и многоуровневости управления. Вместе с тем представляется некорректным говорить о дуализме источников государственной власти в федеративных государствах, а также о существовании «иерархии суверенитетов», поскольку суверенитет, будучи основополагающим и неделимым принципом, сохраняет свою целостность и монолитность на всей территории государства. При этом реализация народовластия в субъектах федерации действительно должна учитывать специфику регионального уровня, однако это не

²³ См.: Собрание законодательства Российской Федерации, 27.12.2021, № 52 (часть I), ст. 8973.

²⁴ См.: Федеральный закон от 02.05.2012 № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“ и Федеральный закон „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“» // Собрание законодательства Российской Федерации, 07.05.2012, № 19, ст. 2274.

предполагает идентичного воспроизведения механизмов федеральной власти, а требует адаптации с учетом правового статуса и конституционных основ каждого федерального субъекта.

Суверенитет как высшая форма государственной власти не может фрагментироваться, и население отдельного субъекта федерации не обладает правовым статусом народа в полном смысле данного понятия, выступающего носителем государственной власти и суверенитета в масштабах всего федеративного образования. Таким образом, федеративное устройство предъявляет особые требования к построению эффективных и согласованных механизмов народовластия, обеспечивающих единство государственной власти при сохранении определенной самостоятельности региональных властных институтов.

Список источников

1. Авакьян С. А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. М.: ИД Юриспруденция, 2005. 256 с. / Авакьян С. А., Сергеев А. А. // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 3. С. 46–48. EDN: OJFUJR
2. Бойко Ю. П. Конфедеративные истоки федерализма // История государства и права. 2008. № 22. С. 2–4. EDN: KCKECB
3. Бородин В. В. Россия как федерация: принципы и соответствие / Бородин В. В., Смольяков А. А. // Социология и право. 2025. Т. 17, № 2. С. 222–228. DOI 10.35854/2219-6242-2025-2-222-228. EDN: KDIRHC
4. Зацепя О. О. Некоторые аспекты реализации народного суверенитета в федеративном государстве: мировой и российский опыт // Ленинградский юридический журнал. 2010. № 3 (21). С. 189–197. EDN: OMRWR
5. Ивайловский Д. А. К вопросу о новом этапе развития российского федерализма // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 6. С. 34–39. EDN: KXZITJ
6. Кистринова О. В. Перспективы развития федерализма в России // Право и политика. 2007. № 6. С. 32–37. EDN: HZSNSD
7. Новоселова-Чурсина Е. С. Принципы федерализма в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 3. С. 35–39. EDN: JXXNSD
8. Фарушкин А. М. Проблемы федеративных отношений в решениях конституционных судов // Журнал российского права. 2007. № 8 (128). С. 70–83. EDN: OOACVX
9. Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / А. С. Автономов, И. Ю. Богдановская, Т. А. Васильева [и др.]. М.: Юрист, 2001. 376 с. EDN: YLBDHN
10. Черепанов В. А. Конституционный Суд РФ о реформе государственной власти в субъектах РФ // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 5. С. 17–22. EDN: KXMSTH
11. Черепанов В. А. О народовластии в России: продолжение дискуссии // Государство и право. 2014. № 1. С. 36–44. EDN: RYEDJR
12. Чиркин В. Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. 2009. № 7(151). С. 3–13. EDN: LDLTJL

Об авторе:

Зацепя Олег Олегович, заместитель председателя Санкт-Петербургской избирательной комиссии (Санкт-Петербург, Российская Федерация); e-mail: oleg-zatsepa@yandex.ru

References

1. Avakyan, S. A., Sergeev, A. A. (2005) Federalism and Local Self-Government as Institutions of Russian Popular Power. *ID Jurisprudence*. 256 p. *Constitutional and Municipal Law*. 2005. No. 3. Pp. 46–48. (In Russ.)

2. Boyko, Yu. P. (2008) Confederative Origins of Federalism. *History of the State and Law*. No. 22. Pp. 2–4. (In Russ.)
3. Borodin, V. V., Smolyakov, A. A. (2025) Russia as a Federation: Principles and Correspondence. *Sociology and Law*. Vol. 17, No. 2. Pp. 222–228. DOI: 10.35854/2219-6242-2025-2-222-228 (In Russ.)
4. Zatsepa, O. O. (2010) Some Aspects of the Implementation of Popular Sovereignty in a Federal State: World and Russian Experience. *Leningrad Law Journal*. No. 3 (21). Pp. 189–197. (In Russ.)
5. Ivailovsky, D. A. (2006) On the New Stage of Development of Russian Federalism. *Constitutional and Municipal Law*. No. 6. Pp. 34–39. (In Russ.)
6. Kistrinova, O. V. (2007) Prospects for the Development of Federalism in Russia. *Law and Politics*. No. 6. Pp. 32–37. (In Russ.)
7. Novoselova-Chursina, E. S. (2007) Principles of Federalism in Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation. *Constitutional and Municipal Law*. No. 3. Pp. 35–39. (In Russ.)
8. Farukshin, A. M. (2007) Problems of Federal Relations in Decisions of Constitutional Courts. *Journal of Russian Law*. No. 8 (128). Pp. 70–83. (In Russ.)
9. Avtonomov, A. S., Bogdanovskaya, I. Yu., Vasilyeva, T. A. [et al.]. (2001) Federalism: Theory, Institutions, Relations (a comparative legal study). *Yurist*. 376 p. (In Russ.)
10. Cherepanov, V. A. (2006) Constitutional Court of the Russian Federation on the reform of state power in the constituent entities of the Russian Federation. *State power and local self-government*. No. 5. Pp. 17–22. (In Russ.)
11. Cherepanov, V. A. (2014) On popular sovereignty in Russia: continuation of the discussion. *State and Law*. No. 1. Pp. 36–44. (In Russ.)
12. Chirkin, V. E. Public power in modern society. *Journal of Russian Law*. 2009. No. 7 (151). Pp. 3–13. (In Russ.)

About the author:

Oleg O. Zatsepa, Deputy Chairman of the St. Petersburg Electoral Commission (Saint Petersburg, Russian Federation); e-mail: oleg-zatsepa@yandex.ru

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.
The author declares that there is no conflict of interest.