

УДК 342.5

**ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ФЕДЕРАТИВНОГО УСТРОЙСТВА  
СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

© 2016 г.

*Р.В. Гаврилов*

Приокский государственный университет, Орел

konst-kafedra@mail.ru

*Поступила в редакцию 01.12.2015*

Исследуется ряд исторических предпосылок и особенностей федеративного устройства современного российского государства. Автор считает, что федеративная форма России, в отличие от федерализма на уровне СССР, не имела под собой достаточной исторической базы. РСФСР – федерация весьма формальная, по сути – никогда и не существовавшая в реалиях, что, однако, полностью отрицалось официальной политикой в советский период. По мнению автора, выбор федеративной формы обусловлен многонациональным составом современной России, правопреемственностью в переходе от государственной формы СССР к суверенной России, а также обширностью российской территории, охватом значительной части евразийского континента.

*Ключевые слова:* федерализм, разграничение предметов ведения и полномочий, распад СССР, государственное строительство.

В условиях федеративной формы политико-территориального устройства страны существенным образом возрастает значение конституционного фактора территориальной организации государственной власти. В унитарных государствах, разумеется, также присутствуют административно-территориальные единицы, в пределах которых осуществляется публичная власть, однако их конституционно-правовой статус менее значим. Они нередко претендуют на автономию и самостоятельность (как, например, в Испании или в Соединенном Королевстве) [1, с. 71–88], но подобные политические устремления не гарантированы институционально и конституционно [2, с. 43]. В отличие от этого, федеративной форме имманентно присуще политическое признание достаточной свободы, автономии и самостоятельности субъектов федерации, их полноценной конституционной правосубъектности. В советской России эта концепция нашла крайнее выражение в праве свободного выхода республик из состава СССР.

Изначально Российская империя отрицала федеративную форму. Российское государство позиционировалось в качестве унитарного, несмотря на обширность территории [3, с. 5–9]. Федерализм как элемент конституционного строя сформировался в нашей стране с образованием СССР и был продиктован стремлением В.И. Ленина (в противовес точке зрения И.В. Сталина) обеспечить не просто автономию, но широкую конституционную самостоятельность союзных республик [4, с. 66], в которых победили социа-

листические революции и которые предпочитали коммунистическую перспективу развития [5, с. 5–7]. Это органично вписывалось в интернациональную доктрину марксизма-ленинизма, которой всегда были чужды национальные предрассудки и национализм как таковой. С точки зрения коммунистической теории, деление общества на классы гораздо важнее национальной дифференциации [6, с. 41]. Молодая советская республика открывала границы широкого международного сотрудничества с государствами, которые выбрали коммунистический путь развития. Представителям рабочего класса и беднейшего крестьянства права российского гражданства предоставлялись без каких бы то ни было затруднений и формальностей. Что касается буржуазии и других враждебных классов – к ним коммунистическая теория питала полную непримиримость вне зависимости от расы, языка, национальной принадлежности и культуры.

Примечательно, что в советской России федерализм имел сложносоставную природу, потому что федеративную форму имел не только Союз ССР, но и РСФСР как одна из республик СССР. Фактически РСФСР представляла собой унитарную республику с относительной автономией входящих в ее состав административно-территориальных единиц, но юридически это публично-правовое образование позиционировалось в качестве федеративного государства [7, с. 33–37]. Основным же связывающим фактором, предопределяющим единство федеративных государств, был не конституционализм и не

конституционно-правовое регулирование. Ключевое значение имело единство марксистско-ленинской идеологии, обеспечиваемой коммунистической партией – авангардом рабочего движения. Указанные идеи прослеживаются исходя из анализа текстов не только советских конституций, но и ряда решений партии и правительства, включая постановления съездов и пленумов ЦК КПСС.

По мере поступательного конституционно-правового развития к концу XX века Союз ССР подошел к критической фазе [8, с. 14–45], которая привела к распаду союзного государства и образованию суверенных государств на базе бывших республик в составе СССР. Этому способствовал августовский путч 1991 г., арест главы государства М.С. Горбачева, решительное сопротивление ГКЧП со стороны гражданского общества, в конечном итоге – освобождение из-под стражи Президента СССР, но одновременно с этим – перевес фактических полномочий в пользу властей республик в составе СССР, многие из которых к тому времени были сформированы демократическим путем и обладали правом на большую легитимность по сравнению даже с Президентом СССР (в частности, Б.Н. Ельцин вследствие российского референдума об учреждении выборной должности главы государства и последующих прямых выборов мог опираться на более широкую электоральную базу по сравнению с М.С. Горбачевым, который не был избран всенародно гражданами СССР).

Можно по-разному оценивать события 1991 г. с политической и нравственной точек зрения, однако, анализируя их в конституционно-правовом измерении, нельзя не признать, что бывшие республики в составе СССР *воспользовались своим конституционным правом* на свободный выход из состава федеративного государства. Федерализм в СССР изначально предопределялся не конституционно-правовыми причинами. Его распад также объяснялся в основном отказом от господствующего положения доктрины марксизма-ленинизма. Но в юридическом (точнее – конституционно-правовом) аспекте «буква» конституционного закона, да и его «дух», были соблюдены. При конструировании в 1922 г. модели федеративного советского государства его единство не гарантировалось юридически. Скорее, напротив, создавалась правовая база для добровольности объединения и формальной децентрализации. По мере крушения единства коммунистической идеологии прекратили свое существование и федерализм, и *фактическая идеологическая централизация* (при *формальной конституционной децентрализации*) публичной власти на уровне СССР.

Оказавшись в 1991 г. суверенным государством, постсоветская Россия должна была выбрать путь между федеративной и унитарной конституционной конструкцией внутреннего территориального устройства [9, с. 93]. Подчеркнем, что федеративная форма России (в отличие от федерализма на уровне СССР) не имела под собой достаточной исторической базы. РСФСР – федерация весьма формальная, по сути – никогда и не существовавшая в реалиях (что, однако, полностью отрицалось официальной политикой в советский период) [10, с. 49]. Административно-территориальные образования РСФСР не имели своих конституций и законов, их автономность напоминала скорее унитарную, чем федеративную методологию конституционно-правового регулирования. Несмотря на это, суверенная Россия после распада СССР остановила свой выбор именно на *конституционном федерализме*. Это нашло юридическое выражение сначала в Федеративном договоре, позднее – в Конституции РФ 1993 г. и последующих нормативных правовых актах, в практике Конституционного Суда РФ, законотворческой деятельности субъектов РФ.

В пользу федеративного конституционного решения свидетельствует много обстоятельств. Прежде всего это обусловлено *многонациональным составом* современной России, причины которого уходят далеко вглубь отечественной истории государственного устройства страны. В конечном итоге сложились территории относительно компактного проживания различных наций и народностей [11, с. 84], которые объединялись царской властью, доктриной большевиков, в современных условиях – традициями совместного государственного существования, взаимодействия и общегития.

Современный российский федерализм имеет асимметричную форму в том смысле, что выделяются субъекты РФ с титульной национальностью и без таковой. Титульная национальность в республиках в составе Федерации (за исключением Республики Крым, принятой в состав России вследствие последних украинских событий) имеет большую степень национально-государственной идентификации по сравнению с автономными образованиями (автономная область и автономные округа). Однако важно подчеркнуть, что автономные образования все же имеют титульную национальность, что позволяет сравнительно малым по численности нациям и народностям ощущать определенную степень государственного уважения и признания их культуры. Это, в свою очередь, обеспечивает единство публичной власти, поскольку противодействует различным формам внутри-

государственного сепаратизма по национальному признаку. Другие субъекты Федерации (края, области и города федерального значения) титульной национальности не имеют.

Кроме национального фактора, в пользу федеративной формы государственного устройства свидетельствует *правопреемственность* в переходе от государственной формы СССР к суверенной России. Российская Федерация объявила себя правопреемником Союза ССР и, следовательно, нуждается в сохранении ряда конституционно-правовых традиций, принципов и норм. Разумеется, с территориальной точки зрения это не вполне оправданно (правопреемник союзного государства территориально совпадает с одним из его бывших субъектов), однако *обширность российской территории*, охват значительной части евразийского континента, в общей сложности, свидетельствуют в пользу федеративного выбора. Федерализм представляет интерес и в целях обеспечения *рыночной экономики*, свободы экономической деятельности, *децентрализации политической власти* и т.п.

#### Список литературы

1. Тиерней С. Шотландия: деволюция в рамках унитарного государства // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 4.
2. Саликов М.С. Советское унитарное государство: государственно-правовые проблемы. Дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1990.
3. Замышляев Д.В. Унитарное государство Российской империи // История государства и права. 2004. № 4.
4. Кислицын И.М. Некоторые особенности советского социалистического федерализма СССР и их перспективное значение в развитии государственного устройства Советского Союза // Государство, право, законность. Пермь, 1968.
5. Каримов А.М. Ленинские принципы социалистического федерализма в Конституции СССР и практике советского национального государственного строительства // Актуальные вопросы советского права. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1985.
6. Биндер М.А. Новая Конституция СССР и некоторые вопросы теории советского федерализма // Конституционные основы государственного строительства в развитом социалистическом обществе. М.: Наука, 1980.
7. Замышляев Д.В. «Унитарная федерация» советского периода развития российского государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2004. № 3.
8. Овсепян Ж.И. Реформы российского федерализма конца XX столетия. Часть 1 (период до распада СССР) // Северо-Кавказский юридический вестник. 2004. № 1.
9. Ковалев Ю.В. Единая Россия: федеративное или унитарное государство? // Конституционные чтения. Вып. 5. Саратов: ПАГС, 2004.
10. Хаванских А.Ю. Принципы федерализма в первых законодательных актах советского правительства и Конституции РСФСР 1918 г. // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. 2005. № 49.
11. Русинова С.И. Национальная государственность в социалистическом унитарном государстве (государственно-правовые аспекты) // Конституционное регулирование национального суверенитета и государственности в СССР. Свердловск: СЮИ, 1982.

## HISTORICAL PREMISES OF FEDERALISM IN MODERN RUSSIA

R.V. Gavrilov

This paper investigates some historical premises and characteristics of the federal system of the modern Russian state. The author argues that Russia's federal form, unlike federalism at the level of the Soviet Union, did not have a sufficient historical basis. RSFSR was a rather formal federation; in fact, it has never existed as such in reality, which, however, was denied by the official policy during the Soviet period. According to the author, the choice of the federal form was due to a multi-ethnic composition of modern Russia, its role as a successor state of the Soviet Union, and the vastness of Russia's territory covering a large part of the Eurasian continent.

*Keywords:* federalism, differentiation of powers, disintegration of the USSR, state construction.

#### References

1. Tiernej S. Shotlandiya: devolyuciya v ramkah unitarnogo gosudarstva // Sravnitel'noe konstitucionnoe obozrenie. 2008. № 4.
2. Salikov M.S. Sovetskoe unitarnoe gosudarstvo: gosudarstvenno-pravovye problemy. Dis. ... kand. jurid. nauk. Sverdlovsk, 1990.
3. Zamyshlyaev D.V. Unitarnoe gosudarstvo Rossijskoj imperii // Istoriya gosudarstva i prava. 2004. № 4.
4. Kislicyn I.M. Nekotorye osobennosti sovetskogo socialisticheskogo federalizma SSSR i ih perspektivnoe znachenie v razvitii gosudarstvennogo ustrojstva Sovetskogo Soyuz // Gosudarstvo, pravo, zakonnost'. Perm', 1968.
5. Karimov A.M. Leninskie principy socialisticheskogo federalizma v Konstitucii SSSR i praktike sovetskogo nacional'nogo gosudarstvennogo stroitel'stva // Aktual'nye voprosy sovetskogo prava. Kazan': Izd-vo Kazan. un-ta, 1985.
6. Binder M.A. Novaya Konstituciya SSSR i nekotorye voprosy teorii sovetskogo federalizma // Konstitucionnye osnovy gosudarstvennogo stroitel'stva v razvitom socialisticheskom obshchestve. M.: Nauka, 1980.
7. Zamyshlyaev D.V. «Unitarnaya federaciya» sovetskogo perioda razvitiya rossijskogo gosudarstva // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2004. № 3.

8. Ovsepyan Zh.I. Reformy rossijskogo federalizma konca XX stoletiya. Chast' 1 (period do raspada SSSR) // Severo-Kavkazskij yuridicheskij vestnik. 2004. № 1.

9. Kovalev Yu.V. Edinaya Rossiya: federativnoe ili unitarnoe gosudarstvo? // Konstitucionnye chteniya. Vyp. 5. Saratov: PAGS, 2004.

10. Havanskih A.Yu. Principy federalizma v pervyh

zakonodatel'nyh aktah sovetskogo pravitel'stva i Konstitucii RSFSR 1918 g. // Vestnik Volzhskogo universiteta im. V.N. Tatishcheva. 2005. № 49.

11. Rusinova S.I. Nacional'naya gosudarstvennost' v socialisticheskom unitarnom gosudarstve (gosudarstvenno-pravovye aspekty) // Konstitucionnoe regulirovanie nacional'nogo suvereniteta i gosudarstvennosti v SSSR. Sverdlovsk: SYUI, 1982.