

Международный издательский Центр  
ЭТНОСОЦИУМ

*Учебно-методическое пособие*

**Л.Ф. Болтенкова**

**ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ФЕДЕРАЛИЗМА**

Москва 2014

УДК 323/324

ISBN 978-5-904336-49-3

Утверждено на заседании кафедры национальных и федеративных отношений Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

**Рецензенты:**

доктор исторических наук, профессор **Фокин С.В.**

доктор юридических наук, профессор **Власов В.И.**

Федерализм – один из главных механизмов эволюционного пути развития человечества, ненасильственная форма разрешения политических, межнациональных (этнических) конфликтов. Политическое руководство России, как показывает практика, овладело этим механизмом. Однако значительная часть элиты и общества пока не осознают всей важности федерализма. Знания о нём нужно «нести» в массы. С этой целью и подготовлено учебно-методическое пособие.

© Болтенкова Л.Ф., 2014

© Международный издательский центр «Этносоциум», 2014



***Болтенкова Любовь Федоровна,***

доктор юридических наук, профессор; Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кафедра национальных и федеративных отношений, профессор. – Автор около 200 научных работ, в том числе 26 монографий, более 20 статей в ведущих рецензируемых журналах и изданиях (Перечень ВАК).  
Профиль: юриспруденция, политология.

# Раздел 1.

## Организационно-методический

### 1.1 Место курса в образовательной программе.

Курс «Теория и практика федерализма» относится к вариативной части общенаучного цикла дисциплин программы магистерской подготовки.

Содержание курса является логическим продолжением содержания курсов «Теория и история наций», «Государственная национальная политика и управление этнополитическими процессами», «Теория и история национальных отношений», «Становление и развитие Российского многонационального государства» и служит основой для освоения курсов «Политическая регионология», «Этнополитика», «Государственное и муниципальное управление» и др.

### 1.2. Цели курса.

Основной целью курса является достижение следующих образовательных результатов:

Студент должен:

- **знать**, что Россия исторически формировалась не за счёт применения насилия к народам и территориям, а, главным образом, с использованием элементов федерализма. Суть же федерализма и федеративных отношений состоит не в насилии, а в согласии, добровольности объединения, в компромиссах, договорённостях,

уважении к сторонам взаимодействия, процессов, в мирном разрешении возникающих конфликтов, в согласованном делегировании государственных полномочий, в политико-идеологическом многообразии, в допущении и гарантированности культурных, религиозных, языковых различий.

- **уметь** правильно анализировать доступную ему информацию о процессах, происходивших и происходящих в сфере федеративных отношений, исходя из принципа равноправия народов, отдельных граждан, независимо от национального происхождения, цвета кожи и волос, языка и религии, помня, что самоценен человек.
- **владеть навыками** – отличать в происходящих процессах, в том числе, на митингах, демонстрациях, шествиях объективно вызванные лозунги, выступления, требования, поступки, и слова и действия провокационной направленности, могущие привести к негативным последствиям. К числу провокационных, в условиях Российского федеративного государства, можно отнести призывы к жёсткому унитаризму, или, напротив, к сепаратизму, лозунги превосходства одного народа над другим, выпячивания роли одного этноса и принижения других. Нужно вырабатывать в себе навыки уважительного отношения к людям разных национальностей, культур, вероисповеданий.

### 1.3. Формируемые компетенции.

По окончании изучения курса «Теория и практика федерализма» у студента должны быть сформированы следующие компетенции:

– общекультурные

- ОК-3 - компетенция конструктивного взаимодействия с гражданами и институтами гражданского общества, другими организациями. Способность и готовность к диалогу на основе ценностей гражданского демократического общества;

- ОК-15- компетенция критического анализа. Умение критически оценивать информацию, переоценивать накопленный опыт и конструктивно принимать решение на основе анализа информации. Способность критического анализа своих возможностей;

– профессиональные

- ПК-6 - уметь планировать мероприятия органа публичной власти в увязке с общей стратегией развития государства и региона;

– специфические

- СК-2 - владеть навыками организации институциональных структур в сфере федеративных отношений (НКА, национальных объединений, информационно-аналитических ресурсов, центров мониторинга и др.); владеть навыками управ-

ждения, урегулирования и профилактики социокультурно-политических кризисов в ситуациях с доминирующими этническими и мультикультурными факторами;

#### **1. 4. Формы контроля по курсу. Критерии оценки знаний, умений, навыков.**

##### **Итоговый контроль.**

Для контроля усвоения данного курса учебным планом предусмотрен экзамен в соответствии с учебным планом, который проводится в форме устного собеседования.

Итоговая оценка является по курсу, проставляется в приложение к диплому.

##### **Текущий контроль.**

В процессе изучения курса выполняется один промежуточный контроль заданий – написание реферата.

Выполнение всех заданий является обязательным для всех студентов. Студенты, не выполнившие в полном объеме это задание, не допускаются к сдаче экзамена.

Критерием оценки знаний, умений, навыков является: свободное ориентирование во времени и пространстве (географии) события; ответ на вопрос о периодах формирования этносов и сущности этих периодов; о взаимосвязи процессов формирования

этносов с процессами становления государственности; о влиянии этносоциальных процессов на форму государственного устройства и политический режим; о взаимообусловленности политики в сфере межэтнических отношений и процессов формирования территории государства; о взаимосвязи проблем в сфере религий с государствообразующими процессами и состоянием межнациональных отношений; о принципах государственной политики в сфере межэтнических (межнациональных отношений); о взаимообусловленности ошибок в сфере упомянутой политики и политическими трансформациями, происходящими (происходившими) в России; о влиянии «национального» фактора на форму территориальной организации России, на социально-образовательную и правовую систему государства, на систему государственной власти и форму правления; о влиянии национального состава населения России на демографическую ситуацию в стране, политику государства в сфере обеспечения территориальной целостности страны, в области прав человека.

Особое внимание обращается на историческую предопределённость форм и структуры власти в России, принципов государственного (федеративного) устройства, количества, типов, видов субъектов Российской Федерации.

## Раздел 2. Содержание курса

### 2.1. Организационно-методические данные курса.

**Общая трудоемкость курса 36 зачетных единиц,  
2 академических часа**

| Вид работы   | Трудоемкость<br>(в акад. часах) |
|--|---------------------------------|
| <b>Общая трудоемкость</b>  | <b>36</b>                       |
| <b>Аудиторная работа</b>   | <b>22</b>                       |
| Лекции   | 8                               |
| Практические занятия/семинары  | 10                              |
| <b>Самостоятельная работа</b>  | <b>14</b>                       |
| Рефераты   |                                 |
| Внеаудиторные самостоятельные работы<br>(при наличии)  |                                 |
| Самоподготовка (самостоятельное изучение<br>лекционного материала и материала учебни-<br>ков, подготовка к практическим занятиям,<br>текущему контролю и т.д.) |                                 |
| <b>Виды текущего контроля</b> ( <i>перечислить</i> )   | <b>проверка<br/>рефератов</b>   |
| <b>Вид итогового контроля – Экзамен</b>  | <b>4</b>                        |

## 2. 2. Тематический план курса «Теория и практика федерализма»

| Наименование тем   | форма обучения   |                      |                   |                     |
|--|------------------|----------------------|-------------------|---------------------|
|  | Количество часов |                      |                   |                     |
|  | Лекции           | Практические занятия | Самостоят. работа | Всего часов по теме |
| Тема 1. Понятие федерализма, его модели, типология. Истоки становления и развития федерализма в зарубежных странах                       | 2                |                      | 2                 | 4                   |
| Тема 2. Зарождение российского федерализма: историко-правовой анализ. Из истории развития идей федерализма в России                      | 2                | 2                    | 2                 | 6                   |
| Тема 3. РСФСР – субъект союзного государства. Испытание советского федерализма (1941-1989 гг.). Поиски демократических форм федерализма. | 2                | 2                    | 2                 | 6                   |

|   |           |           |           |           |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Тема 4.<br>Формирование<br>Российской<br>Федерации  |           | 2         | 2         | 4         |
| Тема 5.<br>Особенности<br>развития россий-<br>ского федерализ-<br>ма после распада<br>СССР. Развитие<br>российского фе-<br>дерализма начи-<br>ная с 2001 года | 2         | 2         | 4         | 8         |
| Тема 6.<br>Проблемы и<br>перспективы<br>Российского фе-<br>дерализма  |           | 2         | 2         | 4         |
| Экзамен   |           |           |           | 4         |
| Итого по курсу  | <b>12</b> | <b>10</b> | <b>14</b> | <b>36</b> |

## **2.3. Содержание курса.**

В содержании тем указываются названия интерактивных форм (деловых (ролевых) игр, конкретных ситуаций, практических задач и т.п., которые используются при проведении занятий)

**Тема 1. Понятие федерализма, его модели, типология. Истоки становления и развития федерализма в зарубежных странах.**

**Лекция 2 часа, самостоятельная работа 2 ч.**

### **План**

1. Определение понятия «федерализм».
2. Сущность федерализма.
3. Модели федерализма.
4. Типология федерализма.
5. Возникновение учения о федерализме.
6. Практическое воплощение идей федерализма.
7. Тенденции в области федерализма.

Прежде чем перейти к раскрытию темы, необходимо оговорить, зачем нужно изучающим российский федерализм знать о становлении и развитии федерализма в зарубежных странах. Это необходимо для того, чтобы сравнить происходившие и происходящие процессы. Перефразируя известную поговорку, можно сказать, что в сравнении выявляется

истина. Это во-первых. Во-вторых, не Россия является родиной федерализма. В-третьих, представляя общемировые процессы, легче ориентироваться в выборе собственного (национально-государственного) пути.

### **1. Определение понятия «федерализм»**

Федерализм – явление сложное, многогранное. Именно в силу этого до сих пор нет единого подхода к определению его понятия. Поскольку нет единого подхода, то отсутствует и какое-то определенное общепринятое понятие. При этом следует отметить, что взгляды на федерализм могут различаться в силу профессии тех, кто занимается проблемами федерализма или просто сталкивается в жизни с этими проблемами. Говоря о федерализме, каждый может подразумевать что-то свое. Возможно, что, признавая федерализм формально, фактически его отрицают. Чтобы разобраться, где же «настоящий» федерализм, а где его имитация, нужно ознакомиться с существующими учениями, взглядами по этой проблеме. Причем нельзя ограничиваться рассмотрением, изучением, анализом только в одной сфере познания, будь то философия или юриспруденция. Наиболее полное представление можно получить при ознакомлении с разными позициями: философов, правоведов, государствоведов, социологов, политологов, экономистов, историков.

Исходя из этого, кратко охарактеризуем существующие определения понятия «федерализм».

Федерализм - это одна из наиболее рациональных концепций устройства государства.

Федерализм - это принцип государственного устройства.

Федерализм - это форма государственного устройства.

Федерализм - это режим государственного устройства, позволяющий обеспечить оптимальное взаимодействие государственных и общественных структур, единство в многообразии.

Федерализм - это способ организации государственной власти «по вертикали» и «по горизонтали».

Федерализм - это способ реализации государственно-властных полномочий.

Федерализм - это наличие нескольких уровней государственного управления, на которых решаются свои специфические проблемы.

Федерализм - это метод государственного управления. Федерализм - это форма территориальной организации общества.

Федерализм - это отражение характера связи между людьми, стремящимися к единению, согласию.

Федерализм - это и процесс, и способ разрешения конфликтов, существующих в обществе, государстве.

Федерализм - это организационное сообщество, призванное удовлетворять потребности людей и

интересы государственных институтов, территориально распространяющее политическую власть во имя свободы и одновременно концентрирующее ее от имени единого правительства.

Федерализм - это форма, позволяющая в границах многонационального государства сохранить исторически сложившееся многообразие традиций, обычаев, культуры различных групп и слоев народа.

Федерализм - это средство решения национального вопроса в многонациональном государстве.

Федерализм - это форма демократизации управления обществом.

Федерализм - это средство обеспечения свободы.

Федерализм - это волеизъявление формирующихся гражданское общество свободных индивидов.

Федерализм - это волеизъявление составляющих гражданское общество структур (институтов, структур).

Федерализм - это политическое движение в защиту федеративного государственного строя.

Федерализм - это усилие выйти из государственного (политического) кризиса с наименьшими потерями для общества.

Федерализм - это способ формирования геополитического пространства как единого целого.

Федерализм - это исключение, устранение диктата в управленческих отношениях.

Федерализм - это форма мышления.

Федерализм - принцип территориальной организации общества.

Федерализм - совокупность политико-правовых норм, обеспечивающих федеративные отношения в государстве.

Федерализм - форма политико-правового мышления.

Итого, 26 определений понятия «федерализм». Следует иметь в виду, что в «чистом виде» отнести то или иное определение конкретному лицу почти невозможно. Все эти определения формировались, исходя из анализа существующей литературы по проблемам федерализма. Это не означает, что они единственно правильны, что исключены возможность, необходимость и наличие других определений и понятий «федерализм». Но это доказывает изложенный тезис о том, что федерализм - явление сложное, многообразное.

## **2. Сущность федерализма**

Рассмотрев вопрос о понятии федерализма, можно (и следует из логики изложения) перейти к вопросу о сущности федерализма.

### ***Что такое сущность?***

Философы трактуют сущность как внутреннее содержание предмета, выражающееся в единстве всех его многообразных свойств и отношений, как смысл данной вещи (явления), то, что она есть сама

по себе, в отличие от всех других вещей и от изменчивых состояний вещи под влиянием тех или иных обстоятельств.

Как из причины можно вывести следствие, а из следствия причину, так и из вышеприведенного понимания сущности можно вывести положение о том, что федерализм есть предмет, вещь, явление, само по себе существующее, независимо от того, признаем мы его или нет, хотим мы его или не хотим. С другой стороны, поскольку федерализм - предмет, вещь, явление, само по себе существующее, то у него есть сущность.

### ***В чем она состоит?***

В литературе, к сожалению, четкого определения сущности федерализма нет. В этом вопросе еще больше неясностей, чем в других вопросах, связанных с федерализмом.

Отсюда вывод: вопрос дискуссионный. Существует возможность творчества, научных исследований.

Ориентировочная позиция состоит в том, что сущность федерализма кроется в его «божественном» предназначении: быть инструментом глобальной мирной интеграции разнонационального человечества в единое сообщество землян. В этом видится скрытый смысл (сущность) федерализма. Почему скрытый? Да потому, что сущность всегда спрятана глубоко, до нее нужно «докопаться», а форма всег-

да снаружи. И хотя форма существенна, а сущность формализована, но, как известно, путать эти вещи нельзя. Выражаясь не совсем научным языком, можно сказать, что одной из форм проявления федерализма (его сущности) является федерация, т.е. федеративное устройство государства, если говорить о государственной составляющей федерализма. Если говорить яснее, то федерация и федерализм - явления неодинаковые, подменять одно другим нельзя.

### **3. Модели федерализма**

Чтобы разобраться в этом вопросе, нужно вспомнить, уяснить, что такое модель, моделирование. Модель - образец, прообраз. Следовательно, моделирование - это воспроизведение характеристик некоторого объекта на другом (других) объекте, специально созданном (созданных) для их изучения. Между моделью и объектом, интересующим исследователя, существует подобие. Оно может заключаться либо в сходстве физических характеристик модели и объекта, либо в тождестве математического описания «поведения» объекта и его модели. В каждом конкретном случае модель может выполнять свою роль тогда, когда степень ее соответствия объекту определена достаточно строго. Определителем такого соответствия занимается теория «подобия», вырабатывающая критерии подобия. Модель можно рассматривать и как схему, изображение или

описание какого-либо явления или процесса в природе и обществе. Если говорить «простыми» словами, то модель - это образец какого-либо изделия для серийного производства.

Следуя логике моделирования, пришлось бы признать, что в природе существует такой объект (государство), характеристики которого необходимо (можно) воспроизвести на другом объекте (государстве) для их изучения. Между этими двумя объектами (государствами) возникает подобие. Это может быть подобие и физических характеристик, и функций (или то и другое вместе) Объект (государство в нашем случае), выступающий в роли модели (воспроизводящее на себе чужие характеристики), только тогда может считаться моделью, когда строго соответствует объекту, т.е. модель есть подобие объекта. Если эти теоретические изыски (десятилетиями существующие в литературе) применить в жизни, то можно получить, к примеру, следующее. Объект, существующий в природе, - США - федеративное государство. Модель - Россия, пытающаяся построить федеративное государство. Значит, Россия должна воспроизвести характеристики федерализма, быть подобной США (если следовать теории моделирования). А теория моделирования, как известно, широко применяется в процессе глобализации. Но может быть и такое. Россия - объект. Государство X воспроизводит ее характеристики (федеративные) и

становится ее моделью (подобием).

Вряд ли такое понимание модели и моделирования применительно к федерализму вызовет энтузиазм у народа моделирующего (быть подобным) государства.

Следующее понятие модели как схемы, изображения или описания какого-либо явления или процесса в природе и обществе относится к федерализму в смысле создания общей теории федерализма, включающей понятие, сущность, элемент, признаки, практику и другие характеристики. Такое понятие модели более «либеральное», позволяющее коллегиально (за рамками одной страны) выработать схему, изображение, описание основ федерализма, пригодных для многих (разных) стран.

Третье понятие модели, в котором говорится, что модель - это образец какого-либо изделия для серийного производства, к сожалению или к счастью (с точки зрения глобализации), тоже применимо к федерализму. Причем оно в какой-то мере перекликается с первым определением. К примеру, события последних лет свидетельствуют о том, что США ведут себя на международной арене как образец «изделия» (демократического федеративного правового социального государства).

Таким образом, вопрос о моделях федерализма так же сложен, как и вопрос о понятии «федерализм». Причем сложность происходит не от опреде-

лений понятия «модель», а от их интерпретации по отношению к федерализму: не всякому народу, воплощенному в государстве, захочется воспроизводить характеристики другого народа, воплощенного в другом государстве. Конечно, это не единственная интерпретация, но и другие тоже имеют некоторую уязвимость.

#### **4. Типология федерализма**

В уяснении этого вопроса нужно исходить из общепринятого в философии понятия типологии. А в философии, как правило, оно взаимосвязано с понятием классификации. Классификация же - это деление объема понятия, представляющее собой некоторую совокупность делений (деление на виды, деление этих видов и т.д.). Типология важна для постоянного использования не только в науке, но и в большинстве сфер практической деятельности, в том числе (и прежде всего) в государственной. Главными для типологии являются признаки, существенные для данных предметов, явлений, вещей. Они (признаки) выявляют существенные сходства и различия между предметами. Типология зиждется на законах связи между видами, перехода от одного вида к другому в процессе развития. Однако надо иметь в виду, что всякая типология является результатом некоторого огрубления действительных граней между видами, ибо они всегда условны

и относительно. С развитием знаний происходит уточнение и изменение типологий.

С учетом сказанного, федерализм можно подразделить на смешанный, договорный, конституционно-договорный, конституционный.

## **5. Возникновение учения о федерализме**

Считается, что впервые идеи федерализма теоретически обобщил Иоганн Альтузий (декабрь 1557 - август 1638 г.) - немецкий политический мыслитель, один из основоположников теории естественного права. Еще до перехода на «практическую» работу (бургомистром) он в 1603г. написал свой главный труд «Политика», где, исходя из теории естественного права, развил идею народного суверенитета, создал теорию «федерального народного суверенитета». В основу этой теории был взят принцип союза, согласия. Федерация, как он считал, учреждалась или формировалась как иерархическое образование, в котором более крупное новообразованное объединение (союз) возвышалось над менее крупным союзом. Первоначальное объединение (союз) - это семья. Союз семей - новое объединение и т.д. вплоть до государства. Поскольку союзы создает народ и в их основе лежит согласие, то народ имеет право свергать и даже казнить государей, нарушающих общую волю, т.е. Иоганн Альтузий рассматривал государей как простых исполнителей воли народа. Поскольку

идеи обобщены, следовательно, они и развивались. Развиваются же те идеи, которые востребованы жизнью. А жизнь (история) показывает, что элементы федерализма наличествовали в организации государств даже в древние времена. Во-первых, это только отдельные элементы; во-вторых, если исходить из различного понимания федерализма (дано 26 определений понятия «федерализм»). К примеру, так было у греков при Филиппе (338г. до н.э.), который подчинил своему влиянию Амфикионию. Последняя представляла собой религиозно-политический союз племен и городов в Древней Греции, имевший целью совместное отправление культа в общем святилище, его охрану, распоряжение казной, а также разрешение мирным путем конфликтов, возникавших между участниками данного союза. Дельфийско-пимейская Амфикиония состояла из 22 общин Средней Греции и Фессалии. Используя военные и дипломатические средства, установив фактическую гегемонию над всей Грецией, Филипп подчинил своему влиянию и стал властвовать над союзом 22 общин, т.е. над дельфийско-пимейской Амфикионией. Союз же этот вполне можно считать прообразом федеративного государства.

Хорошо известная в мире Швейцарская Конфедерация имеет хотя и не древние, но давние корни. Впервые она была провозглашена как фактически самостоятельное государство в рамках

Священной Римской империи в 1291г., когда борющиеся против Габсбургов лесные кантоны заключили между собой «вечный союз», просуществовавший вплоть до 1798г. и присоединивший к себе постепенно новые кантоны и союзные земли. По союзному договору 1815г. Швейцария стала объединением 22 самостоятельных, но связанных между собой кантонов, верховная власть над которыми оставалась в рамках Федерального собрания.

Нидерланды в XV11-XVIII вв. представляли собой Республику Соединенных Провинций, в которой верховная власть принадлежала Генеральным штатам и Государственному совету.

Одним словом, существовал опыт воплощения идей федерализма начиная с древних времен.

Однако наиболее четкую отработку учение о федерализме получило во времена образования США. Идеейными основоположниками американского федерализма были Александр Гамильтон (1757-1804), Джеймс Медисон (1751-1836), Джон Джей (1745-1829). Будучи людьми с разными взглядами, они объединились в одном желании - создать теорию, позволяющую образовать крепкое, единое централизованное государство на месте «песочной» конфедерации. Но не считаясь с фактами (с силой сопротивления отдельных штатов) они не могли. Именно поэтому унитаристские порывы были сглажены, смягчены и нашли видоизмененную реализацию в принципе федерализ-

ма. Предлагая проект конституции, вышеназванные авторы закрепили в нем принцип федерализма «не от хорошей жизни», а как способ сплотить штаты, создать сильное государство. Путь к достижению этой цели они видели не только (а может быть, и не столько) в переговорах с политической элитой штатов, напрямую. Для того чтобы диалог состоялся и продолжался постоянно, необходимо иметь рычаги, один из главных которых - разграничить полномочия, создав федеральное правительство. Последнее должно сосредоточить в своих руках важнейшие нити управления государством, обществом, что составляет сердцевину государственности. ***Не консолидация или концентрация власти в одних руках спасает федеративное государство, а ее мудрое распределение, позволяющее разделять ответственность.*** Этот вывод базируется на анализе трудов Гамильтона, Медисона, Джея. А они знали, что они говорили, ибо Гамильтон - в будущем выдающийся министр финансов первого правительства США; Медисон дважды был президентом страны; Джей - Верховный судья США. ***Принцип федерализма и такой его элемент, как распределение власти, – плод развития политической науки XVIII в.*** Именно развития. Сами американские авторы не уставали ссылаться на опыт древних. Идеи федерализма затем были развиты (на анализе американского опыта) Алексисом де Токвилем (1805-1859), французским государственным деятелем, историком и литера-

тором, американцами Джоном Катхуном (1782-1850), Оливером Холмсом (1841-1935); немецкими философами Георгом Вильгельмом Фридрихом Гегелем (1770-1831), Карлом Марксом (1818-1883) и др.

## **6. Практическое воплощение идей федерализма**

Отчасти мы уже коснулись данного вопроса, когда речь шла о возникновении учения о федерализме. Продолжим рассмотрение вопроса, обратив внимание на основные моменты. Поскольку, как правило, американская модель федерализма считается классической, ибо федерация образуется из объединения государственных образований (штатов), то охарактеризуем эту федерацию и остановимся также на некоторых других. Юридически основы федерализма были закреплены в Конституции США от 17 сентября 1787г., т.е. хотя США и рассматриваются как союз, но не договор лежит в фундаменте федерализма, а Конституция. Американская федеральная Конституция основана на теории федерализма наибольшим образом отвечающей интересам данной страны. Об этом говорит хотя бы такой факт. Во всех федерациях, предшествовавших американской, федеральное правительство обращалось к правительствам входящих в них государств для того, чтобы получить средства для своего содержания. В США же, по мнению знатоков американского федерализма, союз управляет не штатами, а просты-

ми гражданами и имеет источники доходов, делающие федеральное правительство самостоятельным; когда федеральное правительство намеревается собрать налоги, оно обращается не к властям штатов, а к каждому жителю этих штатов. Одним словом, прежние (доамериканские) федеральные правительства имели дело с целыми народами, тогда как американский союз - с отдельными личностями, т.е. сила, которой он обладает, не взята взаймы, но присуща ему самому. Конечно, полного верховенства федеральной власти нет, и все же по сравнению с прежними федерациями в созданном союзе (США) штаты имеют гораздо меньше возможностей и поводов оказывать сопротивление федеральному центру. Со времени принятия Конституции произошли, конечно, изменения, однако коренных новаций в федерализм они не внесли. Вносимые поправки, как правило, уточняли статус штатов, ибо в тексте Конституции 1787г. не указывались их полномочия. Однако внесение ясности в вопрос о статусе штатов не мешает американскому федерализму развиваться в сторону централизации. Сейчас США состоят из 50 штатов и федерального округа Колумбия. Федеральная власть представлена в лице Конгресса, Президента (он же глава правительства - Кабинета). Каждый штат имеет свою Конституцию и систему органов государственной власти.

Основы федерализма в *Германии* установила

Конституция, принятая 23 мая 1949г. Ее второй раздел посвящен вопросам федеративного устройства. Германия состоит из 16 земель. У каждой из них своя Конституция, свой выборный законодательный орган и свое правительство.

Уже упоминавшаяся *Швейцария* прошла длительный путь развития федерализма. С 1948г. Швейцарский Союз считается федерацией.

Эта федерация состоит из 23 кантонов, три из которых делятся на полукантоны. Ныне действующая Конституция принята референдумом 14 апреля 1999г. В соответствии с этой Конституцией «кантоны суверенны в той мере, в какой их суверенитет не ограничивается федеральной Конституцией. Они осуществляют все права, которые не переданы федеральной власти» (статья 3 Конституции).

К числу федераций относится *Канада* - страна, населенная англо-канадцами (48%), франкоканадцами (31%), немцами (5%), украинцами (3%). Коренное население Канады - индейцы и эскимосы. В качестве суверенного государства Канада выступила в 1919г. в Версальском договоре. Ее статут в отношении Британской империи был определен в Декларации Бальфура 1926г., когда Канада получила право вести переговоры и подписывать политические и торговые договоры с иностранными государствами. По Вестминстерскому статуту 1931г. Канада получила автономию в вопросах законодательства. С 1949г.

все изменения Конституции, касающиеся юрисдикции правительства, не подлежали утверждению английским парламентом. Конституцией Канады служит Акт о Британской Северной Америке с изменениями и дополнениями. Канада состоит из десяти провинций и двух территорий. В каждой провинции имеется своя Конституция, представительная и исполнительная власть.

**Мексика** встала на путь федерализма в начале XIX в., освободившись от испанского владычества. Федеративная республика была закреплена Конституцией 1824 г. Дальнейшая судьба федерализма была противоречивой, сложной, прерывистой. В 1834 г. федеративный строй был упразднен, в 1857 г. восстановлен, затем опять упразднен, и в 1917 г. конституционный строй был вновь восстановлен. Однако и новая Конституция не предотвратила борьбы, и лишь в 30-х гг. XX в. наступило относительное затишье в политической жизни страны. Конституция Мексиканских Соединенных Штатов 1917 г. впоследствии менялась, но в федеративном устройстве существенных изменений не произошло. В составе Федерации 31 штат, один федеральный округ и две федеральные территории.

**Бразилия** является федеративной республикой с 1889 г. Существовавшие до этого провинции были переименованы в штаты, и государство стало называться Соединенные Штаты Бразилии. Принятая в

1891г. Конституция закрепила федеративную форму государственного устройства. Действующая Конституция, принятая в 1988г., развивает основы федерализма. Кроме 26 штатов в составе федерации находятся один федеральный округ и три федеральные территории.

Своеобразный путь «прошел» федерализм в *Австралии*. Эта страна в XVIIIв. была местом ссылки преступников (уголовных и политических) из Великобритании. Проживало там и коренное население. Однако освоение новых больших территорий, сопровождавшееся истреблением местного населения и оттеснением его в малопригодные для жизни районы, привело к созданию в Австралии и Тасмании отдельных колоний: Нового Южного Уэльса в 1824г., Тасмании в 1825г., Южной Австралии в 1834г., Виктории в 1851г., Квинсленда в 1859г. В середине XIXв. в каждой колонии был создан свой парламент. Открытие в 1851г. в Австралии богатых месторождений золота и последовавшая за этим «золотая лихорадка», вызвавшая массовый приток иммигрантов, дали мощный толчок экономическому развитию Австралии, привели к появлению промышленности, расцвету внутренней торговли, транспорта. Однако серьезным препятствием в этом были внутренние таможенные перегородки, различия в каботажных правилах, в таможенной политике, разноречивое законодательство отдельных коло-

ний. Эти и ряд других причин (к примеру, стремление правящих кругов колоний к установлению единой иммиграционной политики, чтобы прекратить въезд в Австралию «цветного» населения из Китая и с островов Тихого океана) привели к созданию Австралийского Союза. За период с 1895 по 1900гг. в колониях были проведены референдумы по проекту Конституции Австралийского Союза. 9 июля 1900г. английский парламент принял Акт о Конституции Австралийского Союза, в основу которого был взят проект, одобренный на референдумах. Пять бывших колоний объединились в одно государство со статусом доминиона Британской империи. 31 июля 1900г. к Союзу присоединилась Западная Австралия. Кроме того, в состав Австралийского Союза вошли Северная территория и территория столицы, управляемые непосредственно федеральными властями. Австралийская Конституция вступила в силу 1 января 1901г. Каждый входящий в Союз на федеративных началах штат имеет свою Конституцию, парламент и правительство.

*Индия*, существовавшая как страна тысячелетия до новой эры, прошла сложный исторический путь, прежде чем стала федерацией в ее сегодняшнем понимании.

В XVIIв. Индия становится объектом завоеваний Франции. Во второй половине XVIIIв. Францию из Индии вытесняет Англия, которая в 40-х гг. XIXв.

завершает завоевание страны. Установлению чужого господства способствовала политическая раздробленность (на территории Индии существовало более 600 княжеств). Экономические связи между ними отсутствовали, существовала зато религиозная, языковая и племенная рознь. Английская колонизация Индии, с одной стороны, причинила много бед ее народам, с другой - способствовала единению раздробленных частей страны, взаимодействию племен, народностей, их консолидации. Формировались навыки новой государственности. Акт Британского правительства об Индии предписывал создание двухпалатного парламента как единого общегосударственного органа. Окончание Второй мировой войны оказало влияние и на судьбу Индии. 26 января 1950г. Индия получила государственную независимость, обретя и свою Конституцию. С точки зрения этнической Индия - самая многонациональная страна в мире, однако мировое сообщество привыкло к слову «индийцы» (собственно, так же как «русские», когда речь шла о гражданах СССР, а теперь России). Принято думать, что индийцы - один народ. Это не так. Этническая пестрота населения Индии необычайна. Однако многообразие индийского населения не мешает его единству, хотя бывают и конфликты. В какой-то мере эти причины и послужили созданию федерации, т.е. Конституция провозгласила Индию федеративным государством.

Часть первая Конституции, называемая «Союз и его территория», гласит: «...Индия, или, что то же, Бхарат, учреждается как союз штатов».

Субъектами федерации являются 25 штатов и 7 союзных территорий (это сравнительно небольшие по размеру и численности населения административные единицы центрального подчинения). Федеральная власть представлена Президентом, Парламентом, Правительством. Субъекты федерации также имеют свою систему государственной власти.

**Австрия** была провозглашена федеративной республикой в 1920г. в соответствии с Федеральным конституционным законом. В 1934г. в Австрии была принята Конституция, просуществовавшая до 1938г., т.е. до насильственного присоединения Австрии к Германии. После освобождения Австрии от фашистского господства 6 мая 1945г. было восстановлено действие Федерального конституционного закона 1920г. в редакции 1929г. 26 октября 1955г. австрийский парламент принял Федеральный закон о нейтралитете Австрии, который стал составной частью Конституции. Субъектом Австрийской федерации являются земли (девять). Парламент Австрии называется Федеральным Собранием. Имеются Президент и Правительство.

В 1853г. была принята Конституция **Аргентины**, действующая до сих пор, но в новой редакции (от

24 августа 1994г.). Как федеративное государство, Аргентина объединяет 23 провинции и столичный автономный округ. Высшим законодательным органом является Национальный конгресс, состоящий из Сената и Палаты депутатов. Президент - глава государства и одновременно Правительства.

*Бельгийский федерализм* относительно молодой. Эта федерация состоит из сообществ и регионов. Особенностью бельгийского федерализма является то, что сообщества строятся как субъекты федерации по культурно-лингвистическому принципу, а регионы - по языково-территориальному. В Бельгию входят три сообщества: франкоязычное, фламандское и германоязычное - и три региона: Валланский, Фламандский и Брюссельский (двуязычный). В сообществах и регионах имеются свои представительные и исполнительные органы власти. Федеральная власть представлена в лице Короля, Парламента, Правительства. Хотя Конституция была принята в 1831г., но в нее вносились дополнения и изменения.

Федеративным государством является *Венесуэла*, получившая независимость от Испании в первой четверти XIXв. Венесуэла состоит из 20 штатов, одного федерального округа, двух федеральных территорий и федеральных владений, состоящих из 72 округов (в Карибском море). Действующая Конституция в Венесуэле вступила в силу 1 ян-

варя 2000г. Федеральная власть представлена Президентом, Конгрессом, Советом Министров.

Субъекты федерации имеют свою систему органов государственной власти.

Рамки методического пособия не позволяют дать даже краткую характеристику всех существующих в мире федераций. Ограничимся перечислением еще некоторых федеративных государств и их конституций.

Федеральная Исламская Республика Коморские Острова (Конституция 1978г.);

Микронезия - Федеративные штаты Микронезии (Конституция 1979г.);

Федеративная Республика Нигерии (Конституция 1999г.); Объединенные Арабские Эмираты (Конституция 1971г.); Исламская Республика Пакистан (Конституция 1973г. в редакции 1985г.);

Республика Палау (Конституция 1979г.);

Папуа – Новая Гвинея (фактически федеративное государство, действует Конституция 1975г.);

Федерация Сент-Китс и Невис (Конституция 1982г.);

Объединенная Республика Танзания (Конституция 1977г. с последующими поправками);

Федеративная Демократическая Республика Эфиопия (Конституция 1994г.).

Таким образом, по нашим подсчетам в мире существует вместе с Российской Федерацией, которая

пока не вошла в характеристику федераций, 22 федеративных государства. Возможно, этот подсчет подлежит дискуссии, ибо существуют источники, называющие 25 федеративных государств, в том числе: Южная Африка, Югославия, Шри-Ланка.

Главное не в том - одним федеративным государством больше или меньше на сегодняшний день. Главное - в тенденции развития государственности, которая суть проявления закономерности. А тенденция заключается в переходе все большего количества государств на федеративные основы. Даже не меняя формы, юридически оставаясь унитарными, государства пытаются применять в своих системах принципы федерализма. Федеративные же государства продолжают совершенствоваться на принципах федерализма. К примеру, унитарные Англия, Испания, Италия активно изучают основы федерализма и уже применяют его элементы в государственном строительстве. «Молодые» или недавно воссозданные федерации продолжают учиться у «старых». Эти, в свою очередь, углубляют познания в федерализме, не пытаясь от него отмежеваться.

Будучи применяем на разных континентах, федерализм тем не менее имеет много общего. В то же время каждое федеративное государство имеет право на особенность, на отличие. Так, в сегодняшней Аргентине крен делается на «дружбу» федеральных

властей с провинциями. В Бельгии немаловажной задачей является сохранность хрупкого лингвистического равновесия. Хотя в канадской провинции Квебек впервые за последние 10 лет избрано «профедералистское» правительство, опасность борьбы за суверенитет Квебека остается. Это подталкивает федерацию на более гибкую политику.

На фоне федерализации Европы резко обозначились особенности германского федерализма, что побуждает Германию заняться его реформированием. Речь идет главным образом о степени взаимодействия между федеральным правительством и землями. В формирующейся европейской системе оказывается тесновато для всех уровней власти. А субъекты германской федерации – земли, весьма влиятельны в политическом плане. К примеру, они активно участвуют в формировании федерального правительства. Германский федерализм более других ориентирован на совместное принятие важных (общегосударственных) решений, т.е. слишком многие участники политического процесса обладают широкими полномочиями вето. Основная задача германского федерализма состоит в том, чтобы обеспечить интеграцию через автономию, самоуправление.

Опыт федерализма в Эфиопии подтвердил правильность выбора. Федерация в этой стране построена по национальному принципу, ибо сущест-

вовавшая ранее идеология подавляла национальное самосознание, что привело к гражданской войне. Вообще почти все гражданские войны в Эфиопии имели этническое происхождение. Поэтому федерация намеренно была создана с учетом этнической разнородности населения, т.е. Эфиопия - федерация национальностей.

Итак, кратко охарактеризовав вопрос о практическом воплощении идей федерализма, следует остановиться на тенденциях в области федерализма.

## **7. Тенденции в области федерализма**

Исходя из того, что тенденция - это направление, в котором совершается развитие какого-либо явления, можно утверждать, что имеются тенденции в области федерализма, т.е. направления развития федерализма. О том, что федерализм в мире существует и развивается, говорилось выше. Пока мы не берем в пример российский федерализм (об этом речь пойдет отдельно).

Поскольку формат методического пособия не позволяет пространно рассуждать по тому или иному вопросу, остановимся на обозначении тенденций, выявленных в ходе изучения проблем федерализма, анализа практики основных направлений, тем более что факты уже даны выше и этот раздел плана является как бы заключением.

Итак, как развивающееся явление, федерализм, на наш взгляд, имеет следующие тенденции:

1) распространяться на все большее количество государств (находить практическое воплощение во все большем количестве государств);

2) становиться формой мышления, мировоззрением все большего количества людей: политиков, ученых, государственных служащих и др.;

3) быть весомым аргументом в пользу бесконфликтного решения важных вопросов государственной жизни и мировой политики;

4) быть средством интеграции граждан независимо от происхождения, национальности, вероисповедания, социального положения внутри страны и за ее пределами;

5) быть средством международной политической интеграции;

6) становиться неотъемлемой частью содержания конституций, не ограничиваясь договорным началом;

7) быть способом обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Вероятно, данный перечень тенденций не является исчерпывающим. Коротко же можно сказать, что ***федерализм - это магистральное направление мирового развития.***

## **Тема 2. Зарождение российского федерализма: историко-правовой анализ. Из истории развития идей федерализма в России.**

**Лекция 2 ч., семинар 2 ч., самостоятельная работа 2 ч.**

### **План**

1. Древнерусское государство как форма объединения славянских народов.
2. Федералистское содержание русской национальной государственности.
3. Роль нерусских народов в формировании Российского государства (XVI-XVII вв.).
4. Соотношение принципов унитаризма и федерализма в развитии российской государственности в XVIII-XIX вв.
5. Отражение принципа федерализма в русских (российских) правовых источниках.
6. Отражение в теории национально-федералистских тенденций.
7. Отражение в праве национально-политических интересов народов России.
8. Практические меры в сфере национально-государственного обустройства народов России.

### **1. Древнерусское государство как форма объединения славянских народов**

Такая постановка вопроса в науке не всеми поддерживается: искать элементы федерализма в древний период истории России вроде бы ненаучно.

Однако тщательный анализ развития российской государственности именно с целью выявления признаков федерализма показывает, что ненаучно отрицать исторические корни российского федерализма.

Первое упоминание о народе рос относится к VI в. Совершая далекие походы, росы столкнулись с десятками других народов Европы и Ближнего Востока. Росов в разное время встречали как вблизи Византии, так и на ее территории и в сопредельных землях. Впоследствии, когда племя рос объединилось с другими славянскими и неславянскими племенами, их стали называть русами. На территории от Киева до Курска археологи обнаружили множество следов родственных (хотя и разных) культур (VII - XVIII вв.). Эта территория от Киева до Курска позже составила понятие «Русская земля». Такое понимание «Русской земли» отмечено летописцами Киева, Новгорода, Владимира-на-Клязьме, Галича. Есть летописи XIII в., которые отождествляют Русь с полянами. В них утверждается, что полян стали называть русинами, отсюда и происхождение названия Киевской Руси. Когда сложилось единое государство с центром в Киеве, то ему дали название Русь. К тому времени, с ростом государственной территории, оно постепенно стало охватывать все восточнославянские племена. Каждого жителя государства Русь иноземцы стали называть русином, русским.

Древнерусское государство сложилось в результате объединения ряда славянских государств-княжеств. К 862г., т.е. до «призвания варягов», их насчитывалось более десяти: Новгородское, Киевское, Смоленское, Полоцкое, Черниговское, Турово-Пинское, Тмутараканское, Переяславское и др. В 882г. новгородский князь Олег захватил Киев и объединил два княжества-государства. Впоследствии он присоединил к объединенному Новгород-Киевскому государству ряд других княжеств, некоторые из них вошли в его состав добровольно.

Так было создано Древнерусское государство. В этническом отношении оно не было однородным.

*Древнерусское государство, исходя из теории федерализма упоминавшегося Иоганна Альтузия, можно рассматривать как первую историческую попытку интеграции собственно славянских и неславянских народов в форме конфедерации.* Для того времени это было могущественное образование, и просуществовало оно довольно долго (XIIIв.), но, как и всякая переходная форма, способная видоизмениться в ту или иную сторону, древнерусская конфедерация перестала существовать не потому, что превратилась в федерацию, а потому, что распалась.

Причины? Отсутствие прочной экономической базы, междоусобицы, разная этническая принадлежность правящей прослойки и населения (земли),

наличие неограниченных полномочий по управлению своими княжествами и слабое участие в общегосударственных делах. Хотя в каждом княжестве и были представители центральной власти (наместники и волостели), но, поскольку они за свою службу получали «корм» с населения, то от него, а не от местного князя они и зависели.

## **2. Федералистское содержание русской национальной государственности**

Первая попытка консолидировать племена и народы в рамках общерусского государства хотя и не увенчалась успехом, но не прошла бесследно. Вторая попытка была предпринята в XIVв. и осуществлялась затем на протяжении столетий с переменным успехом. Центр объединения переместился в Москву. С началом XIVв. процесс дробления русских княжеств прекращается и начинается процесс их объединения. Почему и с чего начинается объединительный процесс?

Первое. С развития экономики, и прежде всего сельского хозяйства, что подтолкнуло к укреплению связей между «землями», развитию путей (дорог).

Развитие ремесла привело к формированию нового слоя людей - ремесленников, оторвавшихся от земли. Ремесленник и крестьянин обмениваются продуктами своего труда - возникают рынки (вначале местные, затем внешние, т.е. межкняжеские

или межземельные). Намечающееся торгово-экономическое единство непреложно требует единства государственного, централизации власти.

Второе. Стремление освободиться от влияния монголотатар (набеги, поборы, психологическое превосходство, чувство величия, с одной стороны, и тяжелые материальные, людские потери, чувство зависимости, неполноценности - с другой).

Только недалёковидные князья, бояре, терявшие власть, влияние, самостоятельность, не поддерживали централизацию. В борьбе против единства русских земель для бояр «все средства были хороши».

Московское княжество (Московская Русь), взяв на себя ответственность за объединение русских княжеств (русских земель), действовало методами, соответствующими методам сопротивления. Первоначально предлагались меры федералистские (добровольность вхождения, согласие, готовность на уступки и т.д.). Если другая сторона не воспринимала такие предложения, наступала пора угроз, предупреждения об ответственности. Если и это не воспринималось, в силу вступало военное вмешательство (как бы сейчас сказали: федеральная интервенция, т.е. федеральное вмешательство). Таким образом, процесс образования Московского (Русского) государства осуществлялся различными методами, в том числе и федералистскими (добровольность, договоры, компромиссы). Наиболее же

ярким примером «федерального» вмешательства было вхождение Новгородской республики в состав Московского (Русского) государства. По сравнению с другими русскими землями, вошедшими в состав Русского государства, перестройка управления в Новгороде, как и процесс его присоединения (вхождения) для московского правительства оказалась гораздо сложнее. Новгородские бояре оказывали ожесточенное сопротивление, опираясь при этом на материальную основу - крупные земельные владения. Поэтому, чтобы прочно утвердить свою власть в Новгороде, московскому правительству нужно было ликвидировать крупное боярское и монастырское землевладение, создав на этой основе фонд дворцовых земель для раздачи владений дворянам при условии их службы.

Первоначально Иван III (великий князь Московский) предложил новгородцам мирно подчиниться Московскому княжеству на основе договора (федералистское начало), но согласия не получил. В 1476г. Иван III арестовал и сослал шестерых бояр, конфисковав их земли. В 1478г. Иван III продолжил конфискацию земель, и не только у бояр, но и у церкви. Затем московским правительством опять были предложены меры добровольного вхождения в состав формирующегося государства. Они не нашли поддержки у новгородских бояр. Более того, с их стороны были продемонстрированы действия,

свидетельствующие о готовности к борьбе: арестованы послы Ивана III, а некоторые из них и убиты. Кроме того, Новгород пошел на стовор с Литвой. В ответ на это Иван III приказал казнить 150 новгородских бояр, а 100 семей боярских (пониже чином) и купцов сослать, конфисковав их земли. Еще через год Москва распорядилась арестовать крупнейших руководителей литовской группировки бояр. Земельные владения их переходили к Ивану III. По мере дальнейшего сопротивления репрессии усиливались. С 1484 по 1488гг. более 10 тыс. новгородцев были переведены в Москву, руководители сопротивления казнены, а остальные расселены в московских владениях под условием службы. В 1489г. из Новгорода было выведено до тысячи семейств и расселено в других городах.

Так к концу XV - началу XVIвв. было сломлено сопротивление новгородского боярства, не пожелавшего ответить согласием на федералистские устремления Москвы. Результат один - Новгород присоединен к Московскому (Русскому) государству, но ценой жизни людей. Откликлись новгородцы на федералистские предложения - жизни людей были бы сохранены.

Не в пример новгородцам многие нерусские народы наравне с русскими землями добровольно вошли в состав Московского (Русского) государства. Вооруженная сила применялась там, где другие спо-

собы, в том числе и заключение договоров, исчерпали себя.

### **3. Роль нерусских народов в формировании Российского государства (XVI-XVII вв.)**

Истоки становления Российского государства показаны выше. Они проходят через Древнерусское (Киевское) государство и Московское (Русское) государство.

В XVIв. для Русского государства крайне важно было вернуть свои земли, насильственно включенные в состав Речи Посполитой. Справиться с этой задачей только военными методами было невозможно (не хватало сил). И по другим причинам в силу вступали методы федералистские. К примеру, Русское государство, не оказывая военную помощь Запорожской Сечи в борьбе за независимость, сразу стало оказывать материальную помощь. Переселенцы с Украины имели право расселяться на русской территории. Просьба Украины о воссоединении с Русским государством была удовлетворена решением Земского собора (представительного и законодательного органа Русского государства) 1 октября 1653г. В течение нескольких месяцев после этого казацкая старшина под руководством Богдана Хмельницкого разрабатывала условия воссоединения Украины с Русским государством.

В январе 1654г. в Переяславль по просьбе украин-

ской стороны приехали русские послы. На площади открылась Рада. Она действительно была открыта для всех, в том числе для представителей освобожденных от польского господства земель. Гетман в своей речи призвал к воссоединению, после чего старшины, обходя круг, спрашивалти: «Все ли тако соизволяете?». В ответ раздавалось: «Все единодушно... чтоб если вовеки все едино были». Решение о воссоединении было передано русским послам в присутствии многочисленных свидетелей. Документы о воссоединении Украины с Русским государством (можно говорить и о вхождении Украины в состав России) были санкционированы российским царем и утверждены Боярской думой 21 марта 1654г.

Из изложенного видно, что Русское государство (Россия) не подчиняло Украину силой. Объединение произошло на договорных началах при добровольном волеизъявлении обеих стран, а это является признаком проявления федерализма. Таким образом, Русское государство все более приобретаю общие (объединяющие) черты и из собственно Русского государства становилось российским (всеохватывающим), т.е. русское начало все отчетливее обретало этническую окраску, а российское - государственную. И чем дальше развивалась история, тем значительнее проявлялась данная тенденция, хотя временами наблюдается откат назад (в сторону русской государственности).

Объединение земель восточнее Москвы происходило в процессе борьбы против монголо-татарского господства, причем не только со стороны русских. Ведь земли, завоеванные монголо-татарами, были населены. Некоторые покоренные народы уже имели свою государственность. Оказавшись в составе огромной империи Чингисхана, завоеванные народы в какой-то мере интегрировались, приобрели хотя и незначительные, но общие черты. Однако долго удерживать такую огромную разношерстную империю было невозможно: Сибирь, Восточный Туркестан, Северный Китай, Семиречье, города Средней Азии (Отрар, Ходжент, Ургенч, Бухара, Самарканд, Хорезм и др.), Афганистан, Северный Ирак, часть Грузии и Азербайджана, земли Везии, Польши, Чехии, Австрии, Хорватии, Сербии, Боснии, Болгарии и др., в том числе и русские земли. При распаде огромной империи образовалась Золотая Орда, под чьим господством оставались русские территории. Но и Золотую Орду тоже ждал распад: Сибирское ханство, Ногайская орда, Казанское и Крымское ханства, Казахское, Узбекское и Астраханское ханства. В переводе на современные понятия в состав Золотой Орды входили: Северная Туркмения, Кара-Калпакия, Северный и Западный Казахстан, Западный Алтай, территории южнее Оби и ее правый берег, территории современной Башкирии, Удмуртии, Татарстана, Чувашии, Мордовии,

Среднее и Нижнее Поволжье, Калмыкия, северный Дагестан и вообще все Северное Предкавказье, донские земли, Крым, Северное Причерноморье, Молдавия. Территория Золотой Орды доходила до Киева и истоков Дона. Восточная Белоруссия, европейская часть Руси тоже были подвластны Золотой Орде. Такие подробности даются сознательно, чтобы воссоздать картину чужеземного влияния на народы, которые затем составят Россию.

Московская Русь, начав борьбу за освобождение русских земель, освобождала от монголо-татарского господства и другие земли совместно с населяющими их народами. Освободитель не захватчик. Ясно, что он действует другими методами. В нашем случае - федералистскими (добровольность, соглашение, предоставление самостоятельности во властных делах). Можно сказать, что наличие монголо-татарского господства в какой-то мере спровоцировало интеграционный процесс под эгидой русских, которые стали действовать по отношению к покоренным народам «от противного». Там, где они встречали яростное вооруженное сопротивление, вынуждены были действовать военными методами.

К примеру, Казань была взята русским царем Иваном Грозным. А Башкирия откликнулась на его предложение и дважды подтвердила свою челобитную о вхождении в состав России (1552 и 1557 гг.). В конце XVI в. начался мирный процесс перехода кал-

мыков в русское подданство. Вхождение калмыков в Россию было основано на письменном соглашении, заключенном добровольно с учетом взаимных интересов. В XVII в. молдавские господа несколько раз обращались к российскому правительству с просьбой о принятии Молдавии «под царскую руку», в русское подданство. В 1711г. русский царь Петр I заключил договор с молдавским господарем Кантемиром, зафиксировавший протекторат России над Молдавией.

Таким образом, история формирования российской государственности дает нам массу доказательств того, что формирование это происходило хотя и под эгидой русских, но не без усилий других народов, исторически проживавших на территориях, входивших в состав России.

#### **4. Соотношение принципов унитаризма и федерализма в развитии российской государственности в XVIII-XIX вв.**

О федерализме достаточно много было сказано выше. Об унитаризме - почти ничего. Поэтому следует напомнить, что унитаризм - одна из форм устройства государства, но не только. Аналогично федерализму, видимо, можно подойти и к унитаризму, признав его не только формой государства, но и принципом государственного устройства, государственным режимом и т.д. Унитаризм, также как и фе-

дерализм, в зависимости от того, чем он представляется, в свою очередь может иметь принципы (иногда говорят элементы). Если государство унитарное, оно делится на административно-территориальные единицы (бывают и автономные образования). Государственное управление осуществляется с высокой степенью централизации (иногда допускается местное самоуправление). Централизованное руководство осуществляется и во многих хозяйственных, социальных и иных сферах жизни. В унитарном государстве центр вправе вмешиваться в жизнь отдельных территорий. Те в свою очередь мало влияют на решение вопросов в центре. Их просьбы, ходатайства могут и не повлечь юридических обязательств центра. Диктат - «сопутствующее» явление для унитаризма. И в расширении территории государства тоже может проявляться сила, а не договор (спутник федерализма).

С этих позиций история российской государственности в XVIII-XIX вв. тоже была не однозначна. В ней встречаются и то, и другое (унитаризм и федерализм) с предпочтением унитаризма.

К примеру, после ряда соглашений с Турцией указом императрицы Екатерины II от 8 апреля 1783г. Крым был включен в состав России (вспомним, как оформлялось вхождение в состав России Украины). По договору между Россией и Пруссией о 12 января 1793г. о втором разделе Речи Посполитой

к России отошли Белоруссия и Правобережная Украина. После третьего раздела Речи Посполитой (1795г.) к России отошли Западная Белоруссия, Литва, Курляндия и часть Волыни. По мирным договорам между Россией и Турцией 1774 и 1791 гг. усилилось влияние России в Молдавии, взаимоотношения между народами становились теснее. В результате русско-турецкой войны 1806-1812 гг. по Бухарестскому мирному договору была освобождена от турецкого господства Бессарабия и присоединена к России, при этом Бессарабия по соглашению с Россией получила широкую автономию.

С первых лет XVIII в. Армения обращалась за помощью к России. Еще Петр I признавал необходимость пойти навстречу Армении, но «руки не доходили» из-за войны со Швецией. Впоследствии просьбы о вхождении в состав России повторялись неоднократно. Но лишь после русско-иранской войны 1828-1829 гг. это удалось осуществить.

В XVIII в. в Петербург неоднократно направлялись послы из Азербайджана с просьбой принять азербайджанские ханства в состав России. Подавляющее большинство ханов изъявили желание и готовность перейти под власть России. Но осуществить это стало возможным только с 1801 по 1806 гг.

10 октября 1731г. старшины Младшего казахского жуза принесли присягу русскому правительству. В декабре того же года русское подданство принял хан

Среднего жуза. В первой половине XIX в. присягу принесли на верность России ханы Старшего жуза.

В 1801г. Восточная Грузия (а позже и другие ее части) вошла в состав России. Главным образом военными методами был присоединен к России многонациональный Северный Кавказ. Финляндия была присоединена к России в 1809г. в результате русско-шведской войны. Как видим, унитаристские и федералистские методы чередовались в деле расширения территории Российского государства. То же самое происходило и в управлении новыми территориями. К примеру. Великое княжество Финляндское имело особый правовой статус в составе России. Финляндия руководствовалась собственной конституцией, утвержденной российским императором. По Уставу образования Бессарабской области от 29 апреля 1818г. Бессарабия также имела статус автономии.

Грузия же управлялась Верховным грузинским правлением, во главе которого стоял царский генерал.

Территория Азербайджана делилась на провинции во главе с комендантом, назначавшимся из числа русских государств. Но магалы, на которые делились провинции, управлялись местными людьми.

Долгое время ханская власть сохранялась в Казахстане.

В целом территория России к концу XIX в. достигла 22 млн. кв. км с общей численностью населения

120 млн. человек. И в формировании территории, и в управлении принципы унитаризма и федерализма переплетались, что является проявлением гибкости системы, приспособляемости ее к исторической обстановке и задачам, стоящим перед государством.

### **5. Отражение принципа федерализма в русских (российских) правовых источниках**

Корни многих как негативных, так и позитивных явлений в развитии современной российской федеративной государственности уходят в прошлое отечественной истории.

В литературе по истории государства и права СССР преобладают главным образом негативные оценки событий дооктябрьского (1917г.) периода. В постсоветское время, напротив, стали укореняться выводы о «безоблачном» развитии российской государственности. Истина же предполагает объективность, исключая односторонность. Исторический процесс материализуется по многим направлениям, в том числе он находит отражение в правовых документах. В рамках поставленного вопроса хотя бы кратко покажем содержание правовых документов.

Важнейшим памятником древнерусского права является Русская Правда. Подходя к изучению этого документа с классовых позиций, ученые указывали, что, будучи памятником феодального права,

Русская Правда защищает лишь интересы феодалов, гарантирует им возможность классового угнетения трудовой части населения. Это и есть односторонний подход к оценке документа, а значит, и процесса исторического. Изучение Русской Правды показывает, что в обеих ее редакциях (Краткой и Пространной) зафиксированы нормы, распространяемые на любого свободного человека (статьи 12, 13, 34, 37, 39, 40 Краткой редакции и статьи 33, 34 Пространной редакции). Обращает на себя внимание, что Русская Правда не делает различий между людьми по этническому признаку, а если и предоставляет преимущества, то приезжим купцам (их называли «гости»).

Важнейшим памятником права XIV-XV вв. были Новгородская и Псковская судные грамоты. Читая их, приходишь к выводу, что в них имеются элементы демократизма, справедливости. Наиболее ярко это проявилось в статьях 4, 20, 28, 29, 36, 42 Новгородской судной грамоты, в статьях 41, 42, 44, 51, 53, 67, 103 Псковской судной грамоты. В обоих документах не делается различий по этническому признаку.

Основными законодательными актами XV-XVI вв. были Судебники 1497 и 1550 гг. Первый из них содержал нормы уголовного и уголовно-процессуального права и был призван внести единообразие в судебную практику формировавшегося Русского

централизованного государства. Сейчас бы мы эту задачу назвали «становление единого правового пространства в условиях сепаратизма». Не случайно поэтому интересы государства превалируют над интересами отдельного человека (в отличие от названных ранее правовых источников). Такова тенденция, зародившаяся в жизни под воздействием объединительных (собираательных) процессов, происходивших в то время. Второй Судебник (1550г.) был утвержден Земским собором (представительным и законодательным органом государственной власти). Он во многом продолжает традиции первого в охране государственных интересов. При этом устанавливается контроль со стороны выборных властей за действиями назначенных чиновников.

Закон поощрял побеги из плена (статья 80): холоп, бежавший не только из татарского, но и из любого другого плена, обретал свободу от своего господина на родине. Что же касается взаимоотношений между московскими князьями и князьями, боярами других княжеств, желавших перейти в подчинение Москве, то в первой половине XV в. еще существовало право отъезда (сейчас бы мы сказали: «право выхода», что является элементом конфедерализма). Это право «до поры до времени» было выгодно московским князьям, так как способствовало объединению русских земель. Например, нижегородские бояре заявили своему князю, что они больше не хотят ему

служить и переходят к московскому князю. Отъезд этих бояр сказался на судьбе Нижегородского княжества - вскоре оно было присоединено к Москве.

Когда же между сторонниками централизации и поборниками независимости княжеств разгорелась война (1425-1453 гг.), то московские власти упразднили право отъезда, а отъезжавшие бояре считались изменниками и у них отнимали вотчины. Постепенно изменилась юридическая природа отношений между великим (центр) и удельными (регионы) князьями. Если раньше в основе взаимоотношений лежали договоры (элемент федерализма), то в более поздние времена удельные князья должны были служить великому князю в силу своего подчиненного положения. Этот факт нашел отражение и в законодательстве, в том числе в Судебниках 1497 и 1550 гг.

Вхождение же в состав Московского государства других территорий (земель, княжеств) юридически оформлялось уставными грамотами. Этими правовыми актами распространялся суверенитет московского великого князя на входившую территорию.

После вхождения в состав Московского государства великий князь Уставной же грамотой назначал для управления территории своего человека - наместника. Этим же документом устанавливались судебные и административные полномочия наместников. Первое время земли, вошедшие в состав Московского государства, обладали известной авто-

номией, а коренным жителям предоставлялись привилегии (к примеру, статья 13 Белозерской Уставной грамоты 1488г.).

В сфере межнациональных отношений в этот период следует отметить сохранение традиции уважительного отношения к иноязычным людям. «Все люди едино суть у бога - и татарове, и немцы и прочие языци», - учил своих приверженцев Феодосии Косой<sup>1</sup>. «Страхом к крещению отнюдь не проводить, а проводить только лаской», - наставлял царь епископа, отъезжавшего в Казань<sup>2</sup>.

Известен и такой исторический факт: Иван III, отправляясь походом на Новгород, оставил управлять государством и охранять Москву татарского царевича Муртазу.

Интересы государства продолжают закрепляться в законодательстве и в XVIIв. Примером тому служит Соборное уложение 1649г. - правовой источник, прослуживший более 200 лет. Разумной с точки зрения национальной политики государства является статья 41 (глава XVI), предоставившая возможность передачи во владение пустовавших несколько лет русских земель татарам, мордовцам, если они служили Русскому государству и уже фактически проживали на этих землях. Но с момента принятия закона запрещалось изъятие русских земель в пользу нерусских народов, так же как и их земель в поль-

1. Михайлов Н.Н. Моя Россия. М, 1979. С. 99.

2. Нестеров Ф. Связь времен. М., 1980. С. 107.

зу русских. Правительство стремилось сохранить и упрочить класс феодалов у народностей Поволжья как свою опору. С этой целью и запрещалось всем разрядам русских людей, начиная с бояр, отчуждать любыми способами поместные земли князей, мурз. Под особой опекой русского правительства были те представители нерусских народов, которые приняли православие. Их земли не подлежали изъятию в пользу некрещеных соплеменников (статьи 42, 43, 44, 45 Соборного уложения).

В целом можно сделать вывод, что и в XVII в., формируясь как общероссийское, право не препятствовало многонациональному укладу России, что укрепляло российскую государственность. Общим правилом являлось сохранение на присоединенных территориях действия существовавшего обычного права. Общероссийское право даже содержало нормы, ограждающие права и интересы коренных народов. Особенно строго запрещалось военным людям нарушать сложившиеся обычаи, злоупотреблять своим положением. Вместе с тем нельзя утверждать, что в жизни все было идеально.

В законодательстве XVII - первой половины XVIII в. нашел дальнейшее отражение процесс формирования общероссийской государственности и многонационального российского общества. Классовая опора государственной власти не исчезает, но все чаще провозглашается необходимость заботы об общегос-

сударственных интересах, о «всеобщем благе».

Впервые тезис о «всеобщем благе» как цели государства был закреплен Петром I в 1702г. Указом о приглашении иностранных специалистов на русскую службу Петр I говорил: «Надлежит трудитца о пользе и прибытке, общем... от чего облегчен будет народ»<sup>1</sup>. Анализ законодательных актов Петра I говорит о том, что никаких привилегий для русского народа, а также ограничений для нерусских народов не существовало. Напротив, нерусские народы приравнивались по положению к русскому народу. Случалось и такое, что людям нерусской национальности предоставлялись привилегии. Однако, как правило, проявлялось стремление законодателя к установлению равных прав в межэтнических отношениях. Табель о рангах 1722г. не препятствовала прохождению государственной службы лицами нерусских народностей. Принято считать, что Петр I как абсолютный монарх сосредоточил все нити управления в своих руках. Это не так. Хотя государство было унитарным и централизованным, но не все сосредоточивалось в центре. Одним из результатов губернской реформы была передача полномочий центральных отраслевых органов управления губерниям. Компетенция органов государственного управления была перераспределена (над подобным вопросом работают и нынешние реформаторы). К 1. Воскресенский Н.А. Законодательные акты Петра I. М.; Л., 1945. Т.1. С. 174-176.

примеру, на уровень губерний были переданы поместные, военные (набор рекрутов, лошадей, содержание полков), финансовые дела.

В последующие после Петра I годы продолжается процесс укрепления местного аппарата управления. С этой целью увеличивается количество губерний, которые стали делиться на провинции, затем на уезды (нужно иметь в виду и расширяющуюся территорию государства). Законы рассматриваемого периода разрешали производить сделки в отношении поместий с людьми разных национальностей, но одного вероисповедания. Вообще при Петре I дозволялось многое, что служило государственным интересам. Он понимал под государственным интересом строгое соблюдение установленного порядка сбора налогов, таможенных и кабацких денег, выполнение подворной повинности, набора рекрутов. При этом Петр I провозгласил поиск «государственной прибыли без тягости народной». Государственные интересы неотделимы, по мнению Петра I, от интересов подданных, и, напротив, интересы подданных должны быть неотделимы от интересов государственных. Все это находит отражение в Указах от 25 августа 1713г. и от 23 марта 1714г.

Кроме общегосударственных, общеправовых актов на практике в управлении использовались и местные обычаи. Особенно это касалось народов Сибири. Специально для управления пригранич-

ным бурятским населением Посольская канцелярия графа Саввы Рагузинского создала Инструкцию пограничным дозорникам от 27 июля 1728г., которая оказалась настолько практичной, что стала использоваться и при управлении другими приграничными народами (территориями). В соответствии с Инструкцией все дела, кроме политических и убийств, подлежали суду родовых начальников. Можно сказать, что в XVII - первой половине XVIII в. руководство страны осознавало важность правильной национальной политики, соблюдения баланса полномочий центра и мест (регионов).

Во второй половине XVIII в. традиции, заложенные прежде, в целом соблюдались. Наибольшим вниманием пользуется время правления Екатерины II со всех точек зрения, в том числе и с позиций федерализма, национального вопроса. Ознакомление с законодательством, с другими источниками, содержащими сведения об общественно-политической жизни в России XVIIIв., свидетельствует, что страна в это время еще в большей степени становится полиэтническим государством. Расширение ее территории приводит к включению в число подданных императора всероссийского все новых и новых народов. Новые подданные включались в общую сословную структуру российского общества в соответствии со своей прежней классовой принадлежностью. Русский дворянин не имел никаких преиму-

ществ перед нерусским дворянином. А вот примеры обратного порядка в истории того времени были.

То же можно сказать и о крестьянах, и о городском ремесленном и купеческом люде. Сведения об этом можно почерпнуть из законодательных актов: Жалованной грамоты дворянству от 21 апреля 1785г., Жалованной грамоты городам, принятой также 21 апреля 1785г. Показательно то, что первой грамотой, кроме всего прочего, Екатерина II пытается децентрализовать управление (статьи 37-56). Она предоставляет широкие права дворянским собраниям, губернаторам, генерал-губернаторам, наместникам. Нормой права оговариваются полномочия местных органов. В осуществление этих полномочий центр уже не вмешивается. Во второй грамоте, посвященной городам, имеется специальный раздел об иногородних и иностранцах (статьи 124-131). Некоторые из статей регулируют положение национальных групп, которые сейчас бы мы назвали национальными меньшинствами. Из 178 статей законодательного акта 8 содержат такие нормы.

С точки зрения федеративного устройства единого правового пространства интересен Указ об уничтожении внутренних таможенных и мелочных сборов от 20 декабря 1753г. Его принятие было вызвано развитием торговли, единого всероссийского рынка. Внутренняя таможня, характерная для периода феодальной раздробленности, была неуместна при

зарождении капиталистического уклада. В 1755г. принимается Таможенный устав. Особый правовой режим сохранился на Украине, в Остзейском крае, в Сибири. Однако в 1755г. таможенная граница с Украиной была упразднена. В Сибири таможенная граница и внутренние таможи сохранились, как и внутренние особенности в управлении сибирскими народами. Одним словом, хотя во второй половине XVIIIв. государство продолжает централизоваться, но национальная проблематика учитывается, особенности управления территориями не исчезают.

Век XIX отмечается существенным обострением противоречий. Это естественное состояние для многонационального общества, проживающего на огромной территории, втягивающегося в орбиту капиталистического развития.

В XIXв. продолжалась политика предоставления прав российского дворянства нерусским феодалам: польским, молдавским, грузинским. Как и прежде, на государственную службу принимались лица вне зависимости от их национальной принадлежности. В списках чиновников не было графы о национальном происхождении.

Нерусские крестьяне вливались в разряд эксплуатируемого населения, но часть из них находилось в более выгодном положении, чем их русские собратья. Например, в Прибалтике раскрепощение произошло раньше, чем в других местах России. Личная

свобода сохранилась за крестьянами Царства Польского и Финляндии. Молдавские крестьяне имели право перехода от одних хозяев к другим. Права государственных крестьян получила значительная часть азербайджанских и казахских крестьян. В то же время русские крестьяне были в крепостной зависимости. Когда же произошла отмена крепостного права (19 февраля 1861г.), то крестьяне великороссийских губерний, как правило, потеряли значительную часть своих прав, которыми они пользовались в крепостном состоянии.

Эти выводы основываются на законодательных актах и результатах их применения: Манифесте 19 февраля 1861г.; Общем положении о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости; Положении об устройстве дворовых людей, вышедших из крепостной зависимости; Положении о выкупе крестьянами, вышедших из крепостной зависимости; их усадьбы и о содействии правительства к приобретению сими крестьянами в собственность полевых угодий; Положении о губернских по крестьянским делам учреждениях; Правилах о порядке приведения в действие Положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости; Местном положении о поземельном устройстве крестьян, водворенных на помещичьих землях в губерниях великороссийских, малороссийских и белорусских; Дополнительных правилах обустройства крестьян,

водворенных в имениях мелкопоместных владельцев, и о пособии сим владельцам; Дополнительных правилах о приписанных к частным горным заводам людям ведомства Министерства финансов; Дополнительных правилах о крестьянах и дворовых людях, вышедших из крепостной зависимости в Земле Войска Донского; Правилах о людях, вышедших из крепостной зависимости в Бессарабской области; Указе об устройстве крестьян Царства Польского и др.

Весь этот массив правовых источников и результаты его применения позволяют говорить о том, что в определенных случаях условия освобождения русских крестьян были хуже, чем нерусских. В то же время основными законами предусматривалось право каждого исповедовать веру своих праотцев.

Но от оскорблений охранялось только христианская вера. Поношение, например, Аллаха мусульманами, Иеговы евреями не наказывалось, поскольку считалось их внутренним делом. Если такие факты случались, то они квалифицировались как нарушение общественного порядка в молитвенном доме. В целом же в процессе реформ XIX в. не был четко продуман механизм учета национальных особенностей. Это касается и судебной реформы (Учреждение судебных установлений от 20 ноября 1864 г.). К примеру, русский язык, как государственный, должен был применяться во всех без исключения судах, незави-

симо от знания его местным населением. Правда, при организации мировых судов местные условия учитывались. Мировыми судьями должны были быть местные жители, т.е. люди, знающие местные условия, особенности, имеющие авторитет у населения. Национальные особенности учитывало Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 18 января 1864г., предусматривающее создание органов местного самоуправления. В управлении Сибирью порядок чередовался с беззакониями и произволом: многое зависело от конкретных лиц, стоящих во главе управления. Император Александр I вынужден был направить в Сибирь генерал-губернатором М.М. Сперанского, предписав ему: «Сообразить на месте полезнейшее устройство и управление сего отдаленного края и сделать оному начертание»<sup>1</sup>.

В результате ревизии деятельности сибирских чиновников под суд пошли два губернатора и 48 чиновников более низкого ранга. В административном порядке были наказаны 681 человек. На администрацию был наложен штраф в размере 3 млн. руб.<sup>2</sup>. По проектам Сперанского были приняты законодательные акты: Учреждение для управления Сибирских губерний; Уставы об управлении сибирских народов и киргизов; Уставы о ссыльных и об этапах; Положения и Правила о земских повинно-

1. Ядринцев Н.М. Сперанский и его реформы в Сибири // Вестник Европы. 1876. №5. С.94.

2. История Сибири. Л., 1968. Т.2. С.457-458.

стях, о хлебных запасах, о соляном управлении, о вольном переселении казенных крестьян в Сибирь; Устав об управлении инородцев Сибири и др.

Однако в конце XIX - начале XX вв. учет этнических, бытовых, географических особенностей был сведен к минимуму.

В эти годы была проведена административная реформа, которая в основном унифицировала управление различными территориями России. Более того, эти процессы стали сопровождаться насильственной русификацией коренных народностей. В Сибири, к примеру, предлагая крещение в православие, предоставляли привилегии крещеным. Их отделяли от иноверцев. Это вызвало недовольство среди местного населения. Навязывался и русский язык. Правительство стало запрещать издание учебников и книг на языках народов Сибири. Такова была официальная политика. На уровне же взаимоотношений народов все выглядело иначе. Сказывались прежние традиции. И все же просчеты в национальной политике наслоились на другие противоречия и все вместе привело к революциям.

## **6. Отражение в теории национально-федералистских тенденций**

Федералистские тенденции, как это видно из предыдущего материала, появились в России не вдруг и не в начале XXв. Не составляя цельной теории, эле-

менты федерализма тем не менее применялись на практике. Некоторые из них напрямую были связаны с национальной политикой. Однако отсутствие теоретических исследований отрицательно сказывалось на гарантированности федерализма и последовательности национальной политики. Много, если не все, зависело от настроения правящей верхушки. События, происходившие за пределами России, оказывали влияние на умонастроение людей, в том числе и в вопросах национальной политики, государственного устройства. Сторонники конституционной монархии с федеративным устройством были среди декабристов, входивших в «Северное общество», созданное в 1821г. Среди них ГС. Батеньков, Н.И. Тургенев и др. Их позиция в какой-то мере нашла отражение в «Проекте Конституции», подготовленном Н. Муравьевым, в «Правилах Соединенных Славян». Приверженцем республики с федеративным устройством был П.И. Пестель - автор «Русской Правды». Россия мыслилась Пестелю федерацией с разделением всего пространства на 10 областей и 3 удела. Каждая область, в свою очередь, состояла бы из пяти губерний или округов, а губернии - из уездов, уезды - из волостей. Местные органы власти строились бы по образцу центральных. По поводу различных народностей, населяющих Россию, Пестель говорил: «Весь российский народ составляет одно сословие - гражданское; все нынешние со-

словия уничтожаются и сливаются в одно сословие – гражданское. Все различные племена, составляющие Российское государство, признаются русскими и, слагая свои различные названия, составляют один народ русский», т.е. Пестель считал, что из всех народов России нужно составить один народ – русский, но чтобы все народы при этом имели равные права. В таком устройстве Россия будет иметь вид **«Единородства, Единообразия, Единомыслия»**<sup>1</sup>.

«Чиновником огромного размера» называли современники М.М. Сперанского (1772-1839). Его служебная деятельность опиралась на собственные теоретические исследования, а политико-правовая доктрина – на глубокие познания в политических теориях как античных, так и современных ему европейских мыслителей. **Верховным законодателем Вселенной Сперанский считал Бога, а договорную концепцию государства рассматривал как реализацию воли Бога.** Сперанский был приверженцем эволюционного пути развития России «через правильные законы», ибо «реформация государства проводится десятилетиями и веками, а не в два-три года». По этому поводу он написал специальную работу «О постепенности усовершенствования Российского». Ему были знакомы идеи федерализма, он был сторонником учета интересов инородцев. Лучшей формой правления для

1. История политических и правовых учений: Учебник для вузов/ Под общ. ред. академика РАН, д.ю.н., проф. В.С. Нерсесянца. Изд. 3. М., НОРМА, 2001. С. 446, 447.

того времени Сперанский считал конституционную монархию с реализацией принципа разделения властей и выборности представительного органа - Думы - снизу доверху.

Все свои идеи он вложил в сознание своего ученика - Александра II, которому читал курс политических наук, когда тот был еще цесаревичем. Частично он их и реализовал в жизни. Ряд идей Сперанского был осуществлен лишь через 100 лет, но было уже поздно, ибо созрела революционная ситуация.

Сторонником революционного пути развития был М.А. Бакунин (1814-1876). В наиболее упорядоченном виде его взгляды были представлены в работе «Федерализм, социализм и антитеологизм» (1868). В ней Бакунин поддерживал принцип федерализма и развивал идею Соединенных Штатов Европы.

Много потрудился в области государственоведения Б.Н. Чичерин (1828 - 1904). Не обойден им был и вопрос о форме государственного устройства, об организации власти. Ряд его трудов посвящен национальному вопросу, в частности польскому и еврейскому, актуальным для России в конце XIX – начале XX в.

Заслуживают внимания труды по рассматриваемой тематике таких авторов, как А.С. Алексеев, И.К. Блюнчли, В.М. Гессен, А.Д. Градовский, А.И. Елистратов, В.В. Ивановский, М.М. Кистяковский, Ф.Ф. Кокошкин, Н.М. Коркунов, Н.И. Лазаревский, Б.Н. Чичерин, Л.А. Шалландт, А. Эсмен, А.А.

Жилин, С.Б. Корф, К. Кульчицкий, М.Я. Лазерсон, Г. Новоторжский, Э. Пименова, М.Б. Рейтнер, А. В Саликовский, А.А. Сидоров, А.Т. Снарский, Л. Дюги, М.А. Рейснер, А.С. Яценко и др. (работы указаны в списке литературы). Некоторые же из них кратко охарактеризуем здесь.

А.Д. Градовский множество своих трудов посвятил русскому государственному праву. Рассматривая вопросы государственного устройства, он уделял внимание и национальной проблематике. Считая для России важной взаимосвязь государственного устройства с национальным вопросом, он специально изучал данную проблему. В 1877г. им была опубликована статья «Национальный вопрос» в «Сборнике государственных знаний».

Автор возражает утверждениям о том, что «начало народности есть начало противное интересам цивилизации. Культура едина; результаты ее везде должны быть одни и те же. Каждый народ хотя бы своим путем, но должен прийти к одинаковым результатам. Если результаты должны быть общие, то зачем хлопотать о различных путях? Не лучше ли, не проще ли усвоить себе учреждения, методы и средства народов, дальше нас ушедших в Цивилизации?» (с. 225). Как видим, в 1877г. актуальным было то, что актуально и сейчас: противоречие между глобализацией в области культуры и самобытностью национальных культур. Градовский был сторонником

сохранения самобытности в неизбежном процессе глобализации. Он писал: «Если я выступаю адвокатом народности, то именно потому, что в ней я вижу одно из великих и непреложных общечеловеческих начал, столь же великих, как и начало человеческой личности. Мне кажется даже, что после признания и торжества национального начала многие общечеловеческие вопросы разрешатся полнее, лучше и справедливее, нежели при космополитических взглядах...» (с. 229).

«Защитники вечного мира искали условий его не там, где следовало; они надеялись на успехи однообразия культуры, т.е. на успехи обезличения народностей, между тем как его следовало искать именно в том, в чем видели помеху культуры: в свободном развитии национальностей» (с. 229).

***Как жаль, что на протяжении веков встречаются такие государственные деятели, которые не усвоили эту истину!***

В 1906г. вышел сборник «Автономия, федерация и национальный вопрос» под редакцией В.М. Гессена. В нем на с.4-6 Гессен писал: «Каждой национальности должна быть отмежевана сфера свободного проявления своей индивидуальности с целью всестороннего раскрытия ее национального я. Это должно выразиться в предоставлении каждой национальности права на самоопределение в вопросах культуры...»

«В качестве связующего общественного элемента выступает язык... Особый способ выражения мысли создает особую науку и литературу... У национальности, достигшей значительного культурного уровня, никакие гонения не способны уничтожить чувство самосознания и заставить перенять язык и нравы чужеземцев... Насильственная русификаторская политика, не достигая намеченной цели, вызывала только искусственное понижение интеллектуального уровня и экономического благосостояния народных масс...»

Национальный вопрос не сводится к праву на родной язык. «У всякой значительной народности, которая путем вековой творческой работы создала определенную культурную индивидуальность, имеющей за собой блестящую историю, никакие гонения, никакие преследования не могут искоренить стремления, хотя бы и не полной, политической самостоятельности... В подобных случаях господствующая в государстве власть, предоставляя отдельным народностям известную политическую самостоятельность, хотя бы в форме автономии, создает счастливый выход национальным притязаниям» (выделено в оригинале).

Гессен цитирует проф. Еллинека: «Крупными государствами совершенно невозможно управлять исключительно при посредстве центральных установлений. Местным органам суда и управления необхо-

димо должна быть предоставлена, в определенных пределах, решающая власть, которая при известных обстоятельствах приобретает окончательный характер... » (с.21) Нужны ли в России местные законы? - спрашивает автор. И отвечает: нужны (с.27 - 29). Этому служит федеративное государство, когда каждая составная часть обладает хотя и в ограниченных масштабах, но независимой государственной властью (с.29-30).

***Как видим, сто лет назад ученый, увязывая национальный вопрос с вопросом о государственном устройстве, наилучший способ решения этих проблем видел в федеративном устройстве государства.***

Интересна позиция польского ученого К. Кульчицкого по вопросу о федерации вообще и в России в частности. В книге «Автономия и федерация в современных конституционных государствах» (М, 1907) он писал: «Союзы государств являются устарелой формой федерации. Союзное государство имеет совершенно иной характер: организация его не есть результат договора между государствами, принятого единогласно, а продукт законодательной деятельности центрального парламента или другого учреждения» (с.129). «Федеративная форма политического строя является чрезвычайно гибкой и легко приспособляющейся к требованиям времени» (с.180). Предполагал автор, что Россия спустя некоторое время может стать федерацией с авто-

номными образованиями внутри. Одни автономии обладали бы хозяйственной и культурной самостоятельностью, другие - и политической. Политической автономией - Царство Польское, этнографическая Литва, Малороссия, Белоруссия, Латышский край, Эстонский край и Грузия (с.194-195). Другим национальностям необходимо предоставить широкое местное самоуправление.

Ясно, что в 1907г. ученый из Польши не ставил вопроса о независимости своей родины и распаде Российской империи. Он видел механизм решения вопроса в федерализации России на началах автономии, причем асимметричной. Как знать, возможно, и не было бы 1914 и 1917 гг., если бы император российский своевременно решился на реформы.

Об автономности и федерации размышляли и русские ученые. Ф. Кокошкин в работе «Автономия и единство России» (М., 1905) писал: «Областная автономия не есть создание государственной деятельности одного и того же государства из центра на места в целях самостоятельного решения местных вопросов выборными лицами (с.6). У автономий нет своих правительств. У членов федерации есть свои правительства». Кокошкин - сторонник автономий, местных законов.

В работе «Автономия и федерация» спустя 10 лет он выступал против федерации на национально-территориальных началах. Он полагал, что тогда Россия

распадется и в лучшем случае превратится затем в союз государств, что исторически себя уже изжило, ибо союз либо тоже распадется, либо превратится затем в федерацию. В 1917г. он выступал за местную автономию в культурно-хозяйственной и культурно-национальной жизни. А вообще Кокошкин считал, что жизнь может выдвинуть такие формы государственного обустройства, какие «нам и не снились». Он допускал возможность асимметричной федерации. В целом его предвидения относительно государственного устройства России сбылись.

В 1912г. М.А. Рейснер, впоследствии работавший над проектом Советской Конституции, опубликовал книгу «Государство».

В главе VIII «Федерализм и демократические гарантии» (с.247-267) он представляет федерацию как союз (объединение) граждан в общины, общины - в штаты, штаты - в государство. Чем выше воля, тем уже компетенция, ибо она отрывается от гражданина, который и есть основа государства. Надо отметить, что рейснеровское понимание федерации в России не осуществилось. Возможно, когда-нибудь это и случится, но не сейчас.

Достаточно активно тему автономий разрабатывал С.А. Корф. Особенно подробно он рассматривал этот вопрос на примере Великобритании. Относительно Канады он считал, что Акт 1867г. закрепил федеративное устройство Канады. Провинции теряли

связь с метрополией (Великобританией). Они находились во взаимосвязи с федерацией как целым.

Австралия, Южная Африка, Новая Зеландия, Ньюфаундленд, Империя - таков предмет исследований Корфа. Он подробно исследовал все вопросы организации государственной власти, считал, что единство империи - это фикция. В последнем разделе - «Империя» - он это доказывает.

Подробно проблему суверенитета в федеративном государстве рассматривал А.А. Жилин (1916 г.). Он считал, что, когда суверенные государства образовали союзное (одно) государство, оно стало суверенным, а государства-члены - несuverенными, т.е. существуют и несuverенные государства. Интересное наблюдение ученого с точки зрения сегодняшних споров о суверенитете.

Без преувеличения можно сказать, что классиком русского (российского) федерализма является А.С. Яценко. Он посвятил не одно объемное произведение данной проблеме. Кажется, нет такого аспекта темы федерализма, которого он бы не коснулся. Яценко доказывает, что федерализм древен, как и государство, что будущее - за федерализмом. В книге «Международный федерализм» (1909г.) в параграфе «Международный федерализм в древности» он пишет (с.257): «История нам показывает, что ни одно из рассмотренных нами направлений, ни всемирный империализм, ни международный анонизм

и анархизм, не отвечают тому ходу, который приняла современная жизнь народов. Чем далее, тем более утверждается идея международного федерализма. Возникнув еще в отдаленные времена, эта последняя теория неустанно развивалась, пока не приняла формы законченной и разработанной в своих деталях системы. Мы имели уже случай указывать, что политический универсализм может быть создан по типу империалистического или федералистического. Из двух способов, посредством которых может быть образована организация человечества, т.е. завоевания и союзного соглашения, федерация более действительна, но она предполагает для своего успеха более высокую цивилизацию, чем завоевания. Понятно поэтому, что развитие федеративного движения свойственно, главным образом, Новому времени, хотя сама федеративная идея несколько не нова и вполне была известна и древнему миру... Существующие многочисленные исторические работы занимают исключительно федерациями, а не федерализмом, т.е. учреждениями, а не теориями».

В параграфе втором «Международный федерализм в средние века» (с.261-271) Яценко пишет, что достоинства федерации оценил и Макиавелли: «Он не дал теории федерализма, он весь был погружен в изучение жизни отдельного государства, но и у него есть любопытная глава в книге, в которой он исследует вопрос, какими путями республика может рас-

ширяться. Наименее удачен путь прямого завоевания. Наиболее правилен способ, состоящий в приобретении союзников, но с предоставлением себе в союзе главенства, верховной власти и права начинания общих предприятий... чтобы соединять несколько республик союзом, не давая ни одной преимуществ и перевеса над прочими; для распространения следует только продолжать принимать в союз другие республики... Федерация, по Макиавелли, реже вовлекает в войны, дает возможность прочнее сохранять приобретенное... Федерации менее завоевательны... федерация имеет известные пределы распространения по самой природе своей... в ней не может участвовать более двенадцати или четырнадцати государств».

В параграфе «Международный федерализм в XVIII в.» (с.291-349) Яценко рассматривает идеи федерализма Руссо, Канта, Фихте. Руссо считал, что, если политическое сообщество велико, оно должно быть раздроблено на небольшие государства, объединенные федеративной связью. Кант говорил, что «войны заставят народы вступить в общий союз, где всякий, даже самый малый, народ будет ожидать своей безопасности и обеспечения своих прав не от своего собственного решения, а от решения великой федерации и коллективной воли». «Как бы ни была утопична эта идея, однако она есть неизбежный исход из того невыносимого положения, в котором

находятся люди и которое принудит государства отказаться от животной свободы (*brutale freiheit*) и в правомерной организации искать покоя и безопасности».

В параграфе «Основные вопросы международного федерализма» (с.351-378) А.С. Яценко пишет: «Если необходимость общечеловеческой организации почти не возбуждает сомнений, то гораздо запутаннее и сложнее является вопрос о той форме, которую должна принять такая организация»; «Аморфия, конфедерация, федерация, автономия и централизация различаются между собой по степени связанности воли частей, вступающих в соединения, т.е. по степени зависимости частей от целого, по степени свободы частей и власти целого. Эти виды соединения могут быть применимы ко всяким человеческим союзам, индивидуальным, групповым, областным, государственным, международным». «Вопрос об общечеловеческой организации есть вопрос о переходе от состояния аморфного общения к общению федеративному» (с.356); «Тот политический союз, где компетенция и целого и частей точно установлена и где всякое видоизменение этой компетенции зависит от согласного решения целого и частей, является федерацией, здесь суверенитет принадлежит совместно целому и частям. Федерализм одинаково враждебен как анархизму, так и централизму».

Мы преднамеренно подробно остановились на позициях А.С. Яценко, чтобы показать, как скрупулезно разрабатывалась тема федерализма нашим соотечественником более ста лет назад. Однако до недавнего времени труды его не были востребованы, а в царские времена тем более: голос не только его, но и других ученых не был услышан.

Уже позже, при советской власти, в 1918г., эту тему продолжали разрабатывать М.Я. Лазерсон и М.А. Рейснер. Но вначале рассмотрим позицию В.И. Ленина, который был не только практиком, но и теоретиком государственного устройства и национального вопроса. По вопросу федерализма он вслед за К. Марксом и Ф. Энгельсом занимал в принципе отрицательную позицию, считая, что федерация ослабляет единство пролетариата разных наций. Их же лозунг был: «Пролетарии всех стран, соединяйтесь!» Объединению же пролетариев должно было способствовать, по их мнению, централизованное унитарное государство. Даже В.И. Ленин, большевики поначалу не осознали возникшую тенденцию национально-освободительной борьбы народов России в результате недальновидной царской политики. Выработывая свою программу действий, большевики во главе с В.И. Лениным стояли на позициях унитаризма, правда демократически централизованного. Переход от унитарного строя к федеративному многими воспринимался как разрыв целого на ча-

сти. Федерацию они рассматривали как отступление от исторически неизбежной интеграции народов, формой которой считали унитарные образования. В «Критических заметках по национальному вопросу» (раздел 6. «Централизация и автономия») В.И. Ленин писал: «Марксисты, разумеется, относятся враждебно к федерации и децентрализации - по той простой причине, что капитализм требует для своего развития возможно более крупных и возможно более централизованных государств при прочих равных условиях, сознательный пролетариат всегда будет отстаивать более крупное государство. Он всегда будет бороться против средневекового партикуляризма, всегда будет приветствовать возможно тесное экономическое сплочение крупных территорий... Широкое и быстрое развитие производительных сил капитализмом требует больших, государственно-сплоченных и объединенных, территорий, на которых только и может сплотиться, уничтожая все старые, средневековые, сословные, узкоместные, мелконациональные, вероисповедные и прочие перегородки, класс буржуазии, - вместе с ним и его неизбежный антипод - класс пролетариев.

О праве наций на самоопределение, т.е. на отделение и образование самостоятельного национального государства, мы будем говорить особо. Но, пока и поскольку разные нации составляют единое государство, марксисты ни в каком случае не будут проповедовать ни федеративного принципа, ни де-

централизации. Централизованное, крупное государство есть громадный исторический шаг вперед от средневековой раздробленности к будущему социалистическому единству...».

В.И. Ленин оставался верен себе. Пока Российское государство, населенное разными нациями, было фактически единым, он не проповедовал ни федерации, ни децентрализации. Но ленинский централизм допускал автономию областей, отличающихся хозяйственными и бытовыми условиями либо национальным составом населения, и местное самоуправление. Признавая право наций на самоопределение вплоть до отделения, Ленин, однако, подчеркивал, что коммунисты «вправе давать самостоятельную оценку целесообразности государственного отделения той или иной нации в каждом отдельном случае, считаясь с условиями развития, а в первую голову и больше всего с интересами классовой борьбы пролетариата за социализм.» Кроме того, Ленин считал необходимым так построить идеологическую работу, чтобы российские большевики разъясняли право наций на самоопределение, а большевики национальных окраин акцентировали внимание трудящихся масс на лозунге добровольного соединения. Одним словом, не всякая инициатива нации об отделении автоматически удовлетворяется. Относительно же федерации следует сказать, что накануне и в процессе социалистической революции в сложившихся к тому времени исторических обстоя-

тельствах В.И Ленин приходит к выводу вначале о ее возможности, а затем и о необходимости. Исчезло условие, при котором можно было продолжать настаивать на централизме, - единство государства. Формально единства никто не отменял, фактически к октябрю 1917г. Российское государство распалось на части. Проповедь в то время «единой» и «неделимой» была по меньшей мере наивной. Большевики взяли власть, когда страна фактически не была единой. При такой обстановке был только один путь к восстановлению единства - федерация. Но поскольку ни Ленин, ни партия не были готовы заранее к такому повороту своей теории, то для осмысления форм федерации потребовалось некоторое время. И, надо отметить, совсем незначительное время. События развивались так стремительно, что теория и практика сливались воедино. Коротко остановимся на позициях М.Я. Лазерсона и М.А. Рейснера, занимавшихся национальными и федеративными проблемами еще до революции.

В своей книге «Национальность и государственный строй» (1918) М.Я. Лазерсон первую главу назвал «Автономия и федерация как формы единства многонародного государства». Уже само название книги говорит о том, что автор допускает для России и автономию, и федерацию, рассматривая их как форму единства всех народов, проживающих в России. При характеристике автономии и федерации неизбежно возникает вопрос о суверенитете.

По этому вопросу Лазерсон писал: «Если государство суверенно и суверенитет рассматривается как неделимый, то автономные области и их союзы ни в какой форме не обладают суверенной властью, а осуществляют только чужую власть, им препорученную, - власть государства»<sup>1</sup>.

Интересны замечания об осуществлении чужой власти, препорученной. Это равносильно на юридическом языке владению чужой вещью (пользуясь, извлекая выгоду, пока собственник не возражает).

Дореволюционный ученый М.А. Рейснер уже в 1923г. написал книгу «Государство буржуазии и РСФСР». В ней он рассматривал множество вопросов, в том числе и о советской демократии, о самоуправлении, о федерализме. Относительно советской демократии он писал:

«Другой чертой советского демократизма является, бесспорно, то, что здесь демократизм сочетается и проводится с началом необычайно глубоко идущего самоуправления, которое при посредстве союзной или федеративной конструкции стремится втянуть каждого участника хозяйственной работы (производства) непосредственно или через Советы к заведованию и управлению делами республики»<sup>2</sup>.

Вопросу соотношения советской власти и феде-

---

1. Лазерсон М.Я. Национальность и государственный строй. Пг., 1918. С. 9.

2. Рейснер М.А. Государство буржуазии и РСФСР. М.; Пг., 1923. С. 369.

рализма был посвящен параграф 40 названной книги. В нем Рейснер писал:

«Федеративное устройство нам известно еще по образцам буржуазной демократии, где мы встречаем так называемое сложное государство, составленное из государств - членов, входящих в его состав. Первоначальным образованием тут являются более или менее крупные отдельные республики, которые создают общее государство путем передачи ему части своей государственной власти и известной сферы своей компетенции. Общее государство становится вместе с тем и высшим государством, так как оно не только ведет наиболее важные для всего союза дела международных сношений, войны и мира и т.п., но и может посредством одностороннего акта расширять предмет своей власти и объем своей компетенции за счет размеров власти и предметов ведомства высшей власти пропорционально уже пределов ведомства низшей, то есть сложное государство обладает более узким содержанием своих строго ограниченных прав, нежели отдельное государство-сочлен. Таково применение начала федерации, какое сложилось в буржуазных демократиях современности»<sup>1</sup>.

В отличие от них у составных частей Российской Федерации оказались два признака: территориальный и социальный. Это более широкий тип федерации:

---

1. Рейснер М.А. Государство буржуазии и РСФСР. М.; Пг., 1923. С.369-370.

«Центр тяжести федеративного устройства лежит, однако, не в союзном происхождении того или иного органа республики. Основной вопрос в самом его устройстве и прежде всего в распределении власти и компетенции между центральными и местными учреждениями».

«Характер советской федерации зависит еще и от того, что Советы с самого начала придавали весьма большое значение правильному разрешению национального вопроса. И если мы не можем теперь говорить в полном смысле слова о федерации Советов, то можем говорить о союзе советских национальностей» (выделено в оригинале).

«Национальность здесь понимается не в качестве высшего объединяющего начала, а как выражение определенных этнографических и культурных запросов рабочего населения, которым и представлена возможность необходимого развития. Это своего рода классовое право на национальное самоопределение».

«Только будущее решит вопрос о том, в какую сторону пойдет развитие советской системы. Во всяком случае уже сейчас на примере автономных областей мы видим, как незаметно переходит федерация национальностей в федерацию Советов»<sup>1</sup>.

Прочитав книгу Рейснера, приходишь к выводу, что он не был в энтузиазме от федерации по национальному принципу, хотя понимал всю важность решения национального вопроса.

---

1. Там же. С. 374-375.

## **7. Отражение в праве национально-политических интересов народов России**

XX век начинался ужесточением национальной политики в Российской империи. Это проявлялось в недопущении инородцев в Государственную Думу, в организации еврейских погромов. В Положении о выборах в Государственную Думу от 6 августа 1905г. указывалось: «Выборы в Государственную Думу от губерний Царства Польского, областей Уральской и Турганской и губерний и областей Сибирских, генерал-губернаторств Степного и Туркестанского и наместничества Кавказского, а также выборы от кочевых инородцев производятся на основании особых правил». Законодательный акт об изменении Положения о выборах в Государственную Думу и изданные в дополнение к нему узаконения от 11 декабря 1905г. регламентировали представительство трудовых слоев населения в Думе от ряда национальных регионов. В статье 2 закреплялся следующий порядок представительства: «Выборщики от рабочих (ст. 1) избираются в нижепоименованных губерниях и городах в следующем числе: в Астраханской (по губернии и городу Астрахани) - 2; в Архангельской - 1; в Варшавской (по губернии и городу) - 7; в Виленской - 1; в Владимирской - 16; в Волынской - 2; в Воронежской (по губернии и городу Воронежу) - 2; в Вятской - 4, в Гроднецкой - 2; в Области Войска Донского (по области и городу Ростову-на-Дону с

Нахичеванью) - 6; в Екатеринославской (по губернии и городу Екатеринославу) - 7; в Казанской (по губернии и городу Казани) - 2; в Калужской - 2; в Киевской (по губернии и городу Киеву) - 9; в Костромской - 7; в Курляндской - 2; в Курской (по губернии и городу Курску) - 3; в Лифляндской (по губернии и городу Риге) - 5; в Минской - 2; в Могилевской - 1; в Московской (по губернии и городу Москве) - 35; в Нижегородской (по губернии и городу Нижнему Новгороду) - 4; в Новгородской - 2; в Оренбургской - 1; в Орловской (по губернии и городу Орлу) - 3; в Пензенской - 24; в Пермской - 10; в Петраковской (по губернии и городу Лодзи) - 21; в Подольской - 4; в Полтавской - 1; в Рязанской - 2; в Самарской - 1; в Санкт-Петербургской (по губернии и городу Санкт-Петербургу) - 24; в Саратовской (по губернии и городу Саратову) - 4; в Симбирской - 2; в Смоленской - 1; в Таврической - 1; в Тамбовской - 3; в Тверской - 4; в Тульской (по губернии и городу Туле) - 2; в Уфимской - 4; в Харьковской (по губернии и городу Харькову) - 7; в Херсонской (по губернии и городу Одессе) - 6; в Черниговской - 3; в Эстляндской - 2; в Ярославской (по губернии и городу Ярославлю) - 4»<sup>1</sup>.

23 апреля 1906г. царь издал Свод основных государственных законов. Революционные события повлияли, конечно, на их содержание, однако государственное устройство осталось неизменным. «Государство Российское, - гласит статья 1, - едино  
1. История государства и права в СССР. Ч 1. Док.91. С.456-457.

и нераздельно. 2. Великое Княжество Финляндское, составляя нераздельную часть Государства Российского, во внутренних своих делах управляется особыми установлениями на основании особого законодательства. 3... Употребление местных языков и наречий в государственных и общественных установлениях определяется особыми законами»<sup>1</sup>. 3 июня 1907г. царь издал новое Положение о выборах в Государственную Думу.

Для разных местностей предусматривались и различные правила и нормы. Подход был пестрым. Как и прежде, «бродячие инородцы» права на участие в выборах не имели. Законопроекты, подготавливавшиеся в Государственной Думе и хотя бы минимально учитывавшие национальные особенности народов России, Государственным Советом отклонялись. Зато нормы, в чем-либо ущемляющие интересы нерусского населения или регионов в целом, находили поддержку. 17 июня 1910г. Дума одобрила (приняла) законопроект об общеимперском законодательстве. Утвержденный царем, он стал законом. По нему органы государственной власти Финляндии лишались части своих полномочий. Из их ведения изымались такие вопросы, как налоги, воинская повинность, права русских подданных, проживающих в Финляндии, государственный язык, суд, охрана государственного порядка, уголовное законодательство, школьное дело, общества, союзы, печать,

1. Там же Док. 94 С.463.

таможенные тарифы, торговля, монетная система, почта, железные дороги и ряд других. В соответствии с законом от 17 июня 1910г. Дума впоследствии приняла еще два законопроекта: об утверждении прав русских граждан, проживающих в Финляндии, с финляндскими, а также об уплате финской казной 20 млн. марок взамен отбывания финляндскими гражданами воинской повинности. Реализовать в жизни эти законы не удалось, поскольку в 1912-1914 гг. произошел новый революционный подъем, а затем началась Первая мировая война.

## **8. Практические меры в сфере национально-государственного обустройства народов России**

Практические меры в названной сфере были разными и подчас противоречивыми. Однако тенденцию нетрудно заметить: централизация, свертывание уступок, вызванных национальными интересами иногородцев.

Начато XXв. ознаменовалось еврейскими программами, сопровождавшими общеуголовными преступлениями. Однако, как правило, после осуждения погромщиков к ним применялось, по докладу министра юстиции, царское помилование. О том, что царь заранее обещал помилование погромщикам, стало известно после обнародованного в ходе буржуазно-демократической революции царского обращения к одному из руководителей черносотенцев - Коновницыну: «Я знаю, что русские суды отно-

сятся к участникам погрома с излишней строгостью. Даю вам мое царское слово, что буду всегда исправлять их приговоры по просьбам дорогого мне Союза русского народа»<sup>1</sup>.

Штрихи национальной политики вырисовываются из деятельности Государственной Думы. На заседаниях Думы можно было услышать такие слова: «По убеждению царя и его окружения, никакие крупные реформы России не были нужны, ибо и без них русский народ беспредельно верен своему обожаемому монарху. Если же он иногда и бунтует, то только по наущению растленной интеллигенции и врагов России - инородцев»<sup>2</sup>.

В 1911г. Государственный Совет не одобрил принятый Думой законопроект о введении земства в шести западных губерниях. В отличие от Положения 1890г. данный законопроект вместо сословных курий вводил курии национальные - русскую и польскую. Главным доводом противников этого проекта было то, что он давал значительное представительство крестьянам и мог бы привести к демократизации земства. Еще в I Государственной Думе были и депутаты, выступающие за смягчение национальной политики. К примеру, кадет Н.В. Некрасов считал, что нельзя так резко отгораживаться от стремления нерусских национальностей

1. Успенский К. Очерк царствования Николая II // Голос минувшего. 1917. Кн. 4. С. 3.

2. Цит. по: Черменский Е.Д. IV Государственная Дума и свержение Царизма в России. М, 1976. С. 29.

к политическому самоопределению, как это делает Милюков. Черносотенные депутаты Думы инициировали обсуждение «немецкого» вопроса, предлагая при этом отнимать земли у немецких колонистов. В то же время о привилегиях немецких баронов в Прибалтийском крае они умалчивали. Обсуждался в Думе законопроект, отстранявший евреев от участия в волостном земстве и лишавший их избирательных прав. Ряд депутатов высказывались против таких положений, так как они направлены на разжигание межнациональной розни. Тем не менее Комиссия приняла такой законопроект.

На этом фоне активизировалась борьба национальных окраин за автономию (Финляндия, Польша, Прибалтийский край). Лозунг об автономии поддерживали украинцы, белорусы. Остальные требования сводились поначалу к праву на развитие национальной культуры, пользование языком, к отмене цензуры и выравниванию в социально-экономических правах буржуазии «национальных окраин» и русской. Революционные события вынудили Николая II подписать 22 ноября 1905г. Манифест о предоставлении Финляндии автономии. Однако в 1907г. было создано Особое совещание по делам Финляндии, председателем которого стал П.А. Столыпин, организовавший в Думе три запроса по финляндскому вопросу. В ходе обсуждения запросов высказывалась мысль о войне с Финляндией. О том, что законодательно были ограничены права

Финляндии, уже говорилось. Даже кадеты осуждали такие действия. Что касается Царства Польского, то позиция польской буржуазии была противоречивой: то она требовала автономии, то отказывалась от нее, ограничиваясь требованиями о введении земства, суда присяжных и польского языка в школах. В правительстве по вопросам национальной политики были разные позиции, в том числе и умеренно прогрессивные, к примеру у В.Н. Коковцева. С 17 апреля 1914г. был установлен протекторат над Тувой. Под названием Урянхайского края она была включена в состав Енисейской губернии. Краем управлял комиссар, непосредственно подчиненный иркутскому генерал-губернатору. Наряду с вновь созданной краевой администрацией здесь был сохранен местный аппарат управления. Он находился в руках местных феодалов и был построен в соответствии с делением края на хошуны, суманы и арбаны. Феодалы назначались и смещались комиссарами. Они были лишены права решать внешнеполитические вопросы.

После Февральской буржуазной демократической революции 1917г. Временное правительство приняло ряд мер в целях решения национальных проблем. Стремление сохранить Финляндию в составе России заставило Временное правительство 7 марта отменить принятый ранее закон, ограничивавший автономию Финляндии. Был принят «Акт об утверждении Конституции Великого княжест-

ва Финляндского». Закон не предусматривал суверенитета Финляндии, а ограничивался культурной автономией, обещанием в будущем расширить права сейма в отношении суда, свободы печати, союзов, доходов и расходов казны<sup>1</sup>.

В отношении Польши Временное правительство обсуждало вопрос о независимом государстве при условии свободного военного союза с Россией. Временное правительство согласилось на создание на Украине Центральной рады, которая ставила своей целью достижение территориальной автономии Украины в составе России. Были сделаны частичные уступки и прибалтийской буржуазии. 30 марта 1917г. в опубликованном постановлении о проведении границ между Эстляндской и Лифляндской губерниями и создании там земских советов указывалось, что язык делопроизводства и обращения определяется самими этими учреждениями. Государственным языком оставался русский. Правительство обещало рассмотреть вскоре вопрос об устройстве Литвы. В марте 1917г татарская национальная буржуазия создала мусульманский комитет. Признав его, Временное правительство разрешило употреблять в Казанской губернии национальный язык в делопроизводстве, торговых книгах, а также в частных учебных заведениях. В марте было ликвидировано наместничество на Кавказе.

---

1. См.: История СССР с древнейших времен до наших дней. М., 1968. Т.VI. С. 668.

Вместо него был учрежден особый Закавказский комитет. Вопросы о независимости Закавказья не возникало. Обсуждались лишь проблемы культурно-национальной автономии.

В Средней Азии существенных перемен не произошло. Эмир бухарский и хан хивинский присягнули Временному правительству, которое обещало сохранить обязательную силу договоров, заключенных ими ранее с царем. Из сказанного видно, что к осени 1917г. обстановка в стране в вопросах государственного устройства, обеспечения прав национальностей была противоречивая, сложная. Россия еще не распалась, но тенденция к этому наметилась. Чтобы опередить события и быть ведущим, а не ведомым, советское руководство пошло на радикальные шаги. Уже первым документом Советской власти, принятым II Всероссийским съездом Советов 26 октября (8 ноября) 1917г., - Обращением «К рабочим, солдатам и крестьянам» - закреплялось обещание обеспечить всем нациям, населяющим Россию, подлинное право на самоопределение. Эта мысль была закреплена и в Декрете о мире, принятом в этот же день. Декретом II Всероссийского съезда Советов «Об образовании Рабочего и Крестьянского правительства» от 26 октября 1917г. в числе других был создан Народный комиссариат по делам национальностей. Национальными делами, вопросами национально-государственного строительства занимался и НКВД, руководивший

в первые годы Советской власти советским строительством на местах. Важным документом, в соответствии с которым впоследствии строилась национальная политика, была Декларация прав народов России, принятая 2 ноября 1917г. В ней провозглашались: равенство и суверенность народов России; право народов России на свободное самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельного государства; отмена всех и всяких национальных и национально-религиозных привилегий и ограничений; свободное развитие национальных меньшинств и этнографических групп, населяющих территорию России. Основы своей национальной политики Совет народных комиссаров (правительство) изложил и в Обращении «Ко всем трудящимся мусульманам России и Востока», опубликованном в «Правде» и в «Известиях» 22 ноября 1917г. В декабре 1917г. советское правительство признало государственную независимость Финляндии.

В декрете советского правительства «О турецкой Армении» признавалось право на самоопределение «Турецкой Армении». Самостоятельность обрела и Тува, находившаяся с 1914г. под протекторатом России в качестве Урянхайского края.

Таким образом, к концу 1917г. не только были заложены правовые основы национально-государственного строительства, но и сделаны первые шаги в этом направлении.

**Тема 3. РСФСР - субъект союзного государства.  
Испытание советского федерализма (1941-1989 гг.).  
Поиски демократических форм федерализма**

**Лекция 2 часа, практические занятия 2 часа, самостоятельная работа 2 часа.**

**План**

1. Образование РСФСР.
2. Теория вопроса о национально-государственном обустройстве народов Российской империи.
3. Создание СССР.
4. Развитие СССР.
5. Особенности федеративных отношений в годы Великой Отечественной войны и восстановления народного хозяйства.\
6. Проблемы федерализма в период 1953-1985 гг.
7. Федерализм и «перестройка».

**1. Образование РСФСР**

Началом образования РСФСР является Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, подготовленная В.И. Лениным, одобренная Всероссийским центральным исполнительным комитетом и принятая III Всероссийским съездом Советов 12-18 января 1918г. В данном документе говорилось, что «Советская Российская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация советских национальных республик»<sup>1</sup>.

1. Декреты Советской власти. Т.1. М., 1957. С. 341.

Надо иметь в виду, что Декларация не решала детально проблемы федерализма. В ней указывается, что устанавливаются только коренные начала федерации, что рабочие и крестьяне каждой нации самостоятельно решают вопрос об участии или неучастии и на каких основаниях в федеральном правительстве и в остальных федеральных советских учреждениях.

На Третьем же съезде Советов была принята резолюция «О федеральных учреждениях Российской Республики». Разработчики считали ее основой будущей Конституции, но не законом. Современные ученые считают резолюцию законом, причем конституционным, поскольку закреплялись правовые основы РСФСР. Резолюции присущи некоторые внутренние противоречия, являвшиеся, видимо, отражением времени и событий. К примеру, Россия называлась то Советской Республикой, то Российской Федеративной Республикой. Неравнозначные термины употреблялись и по отношению к субъектам Федерации: речь шла то об областных советских республиках, то об областях, отличающихся особым бытом и национальным составом.

Следующим шагом по пути создания Федерации была Конституция РСФСР, принятая 10 июля 1918г. на V Всероссийском съезде Советов. Первый раздел Конституции составляет Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа. Положение о субъектах Федерации закреплено в статье 11.

Национальному вопросу посвящена статья 22

Конституции. В Конституции устанавливается компетенция федеральных органов государственной власти. Так, к ведению Всероссийского съезда Советов и ВЦИК отнесено установление и изменение границ, а также отчуждение частей территории РСФСР или принадлежащих ей прав; установление границ и компетенции областных советских союзов, входящих в состав РСФСР, разрешение споров между ними. Съезд Советов и ВЦИК осуществляли принятие в состав РСФСР новых сочленов и признание выхода из РСФСР отдельных ее частей. Субъектами Федерации признавались и национальные республики. Применительно к ним (как к субъектам) употребляется термин «Российская Федерация», а не РСФСР. А то бы получалось, что республики являются субъектами республики. Кроме обширного перечня предметов ведения съезда и ВЦИК в Конституции сказано: «Сверх перечисленных вопросов ведению Всероссийского съезда Советов и Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов подлежат все вопросы, которые они признают подлежащими их разрешению» (статья 50). К местным органам власти относились съезды Советов: областные, губернские (окружные), уездные (районные), волостные. «В границах своего ведения, - говорится в статье 56, - съезд Советов (областной, губернский, уездный, волостной) есть высшая в пределах данной территории власть, в период же между съездами такой властью является

Исполнительный Комитет». Предметом ведения органов советской власти на местах посвящена глава 12. Надежд на реальные федеративные отношения она оставляла мало. Первое, что входило в их ведение, - это «проведение в жизнь всех постановлений соответствующих высших органов Советской власти». На третьем месте стояло «разрешение всех вопросов, имеющих чисто местное (для данной территории) значение». В Конституции нет главы (или отдельного положения), которая предусматривала бы совместные полномочия Федерации с ее составными частями. Структура представительных органов тоже не включала таких элементов системы, которые бы отражали федеративное устройство государства, были направлены на закрепление и развитие федеративных отношений.

Практика как до, так и после принятия Конституции 1918г. стала складываться таким образом, что бывшие национальные окраины Российской империи все более отдалялись от «собственно России», а внутри ее на основе принятых законов создавались автономии. РСФСР стала формироваться на основе автономии. Процесс автономизации начался в Средней Азии, на Северном Кавказе и побережье Черного моря. Самой крупной автономной республикой стала Туркестанская. В 1918г. были также созданы Автономная Терская Советская Республика, Кубано-Черноморская Советская Республика, Ставропольская Республика,

которые в июле 1918г. объединились в единую Северо-Кавказскую Советскую Республику в составе РСФСР<sup>1</sup>.

Северо-Кавказская Советская Республика была многонациональной. В ней проживали русские, абазины, адыгейцы, балкарцы, ингуши, кабардинцы, карачаевцы, кумыки, осетины, черкесы, чеченцы. Местом пребывания ЦИК и ее административным центром стал Екатеринодар. Незначительное время просуществовала Советская Республика Таврида (она прекратила свое существование в связи с вторжением в Крым немецких войск).

Особенности первых автономий состояли в том, что создавались они скорее хаотично, чем продуманно. Стимулом к их созданию были иностранная интервенция и попытки отторгнуть от России ее «окраины». Провозглашение республик, создание правительств и армий служили защитой. Национальные моменты в этом процессе не были определяющими. Права первых автономных республик в составе РСФСР фактически были широкими. Они могли вводить свои денежные знаки, не говоря уже о самостоятельности в области управления промышленностью и другими сферами жизни. Процесс автономизации был прерван Гражданской войной и иностранной интервенцией. После восстановления мирной жизни строительство автономий пошло несколько иным путем. Ряд автономий прекратил

1. Документы по истории Гражданской войны в СССР. Т.1. М., 1941. С. 258.

свое существование, с другими были упорядочены взаимоотношения. К примеру, 24 сентября 1920г была принята Конституция Туркестана, которая к исключительной компетенции федеральной власти относил внешние соглашения, внешнюю торговлю и военное дело. В 1921г. Конституция Туркестана была одобрена ВЦИК. 26 августа 1920г. был принят Декрет об образовании Казахской АССР в составе РСФСР. 20 марта 1919г. ВЦИК утвердил Соглашение Центральной Советской власти с Башкирским Правительством о Советской Автономии Башкирии. 27 мая 1920г. ВЦИК принял Декрет об Автономной Татарской Советской Республике. В декрете перечислялись предметы исключительного ведения центральных органов власти: иностранные дела, внешняя торговля, борьба с контрреволюцией. Некоторые вопросы находились в совместном ведении (вопросы продовольствия, финансов, СНХ, РКИ и др.). 24 июня 1920г. была образована Чувашская автономная область. 4 ноября 1920г. ВЦИК и СНК приняли Постановление об образовании Автономной области марийского народа. В этот же день было принято Постановление об образовании Автономной области калмыцкого народа. Созданная в 1918г. Трудовая коммуна немцев-колонистов была преобразована в АССР немцев Поволжья. В июне 1920 была образована Карельская автономия. В 1921г. была создана Крымская АССР в составе РСФСР. 20 января 1920г. Декретом ВЦИК провозглашается

Дагестанская АССР. В ноябре 1920г. была создана Горская АССР.

Анализ процесса создания национально-государственных образований в 1919-1920 гг. свидетельствует о некоторых новациях по сравнению с первым годом после Октябрьской революции. Усилилось руководство со стороны российского центра по всем направлениям, начиная с создания автономий, их преобразования. Были созданы специальные органы по федеративным отношениям. **15 февраля 1920г. было опубликовано постановление ВЦИК «Об образовании Комиссии по разработке вопросов федеративного устройства РСФСР».** Комиссия состояла при Президиуме ВЦИК. Она была обязана разрабатывать вопросы об объеме прав отдельных частей Федерации, об отношениях между центральными и местными органами и другие вопросы федеративных отношений. В случае необходимости создавались специальные временные комиссии. Автономные образования имели своих представителей в Москве, которые вводились в состав ВЦИК. В 1920г. представительства автономий были переданы в ведение Наркомнаца.

## **2. Теория вопроса о национально-государственном обустройстве народов бывшей Российской империи**

Отчасти названный вопрос был уже рассмотрен выше. После Октябрьской революции теория и практика развивались «нога в ногу», иногда практика

шла впереди, ибо события менялись стремительно. В целом следует отметить, что теоретических разработок в области национально-государственного обустройства народов России за 1918-1922гг. появилось не так уж много. Ряд из них был связан с принятием первой Советской Конституции. К примеру, Н.К. Крупская опубликовала работу «Конституция Российской Социалистической Федеративной Советской Республики». (М., 1918). Вышли работы Н. Глебова, М. Рейснера, Г. Гурвича - соответственно: «Наш Основной закон. Разъяснение Конституции Российской Социалистической Федеративной Советской Республики». М., 1918; «Основы Советской Конституции». М., 1920; «Основы Советской Конституции». Смоленск, 1921.

Рассматриваемому вопросу много внимания уделяли руководители государства, но в качестве теоретиков, - В.И Ленин, И.В. Сталин, Я.М. Свердлов, М.И. Лацис, В.А. Аванесов и др. Не все, что ими высказывалось, носит цельный характер, поэтому не опубликовывалось, хранится в архивных материалах, посвященных обсуждению каких-то конкретных вопросов. К примеру, обсуждался вопрос о характере Российской федерации. Эти материалы сосредоточены в бывшем ЦГАОР СССР (ф. 6980, оп.1, д.1, 3, 4).

И.В. Сталин призывал учитывать национальный момент в построении федерации. Профессор Рейснер отрицал национальный принцип как пере-

житок феодализма. «Национальный принцип, - писал он в своем докладе, - идеологическое начало, которое даже в рамках современного буржуазного общества может играть лишь весьма второстепенную роль и по крайней мере временную роль»<sup>1</sup>.

Сталин сформулировал свой принцип построения РСФСР: «Советы областей, отличающихся особым бытом и национальным составом, объединяются в автономные областные союзы... Областные советские союзы объединяются на началах федерации в Российскую социалистическую республику...»<sup>2</sup>.

М.И. Лацис мыслил Российскую Федерацию следующим образом: «Губернии, связанные национальными, географическими, экономическими узами, объединяются в области. Все области прежней российской территории, признающие советскую власть и желающие быть в тесном союзе, составляют Российскую Социалистическую Республику Советов...», т.е. Россия мыслилась как союзное государство, членами которого являются области. Национальный принцип Лацисом признавался, но не считался единственным определяющим фактором<sup>3</sup>.

И.В. Сталин, отстаивая национальный принцип, обвинял Лациса в «географическом федерализме»<sup>4</sup>. Член Конституционной комиссии А.И. Бердников

1. ЦГАОР СССР, ф. 6980, оп. 1, д. 4, л. 36.

2. ЦГАОР СССР, ф. 6980, оп. 1, д. 3, л. 13а; д. 1, л. 5.

3. См.: Гурвич Г.С. История Советской Конституции. М, 1923. С.7, 97.

4. Сталин И.В. Соч. Т.4. С.68.

вообще отрицал федерализм. Он выступал за унитарную Россию с допущением автономии. Не выступая в целом против национально-территориального принципа, В.И. Ленин отмечал необходимость при определении границ автономных районов учитывать хозяйственные и бытовые условия. Он считал, что «национальный состав населения - один из важнейших экономических факторов, но не единственный и неважнейший среди других»<sup>1</sup>. Развивая мысль дальше, Ленин писал, что «отрывать города от экономически тяготеющих к ним сел и округов из-за «национального» момента нелегко и невозможно»<sup>2</sup>.

Как показывает текст Конституции, который был кратко рассмотрен выше, национально-территориальный принцип построения РСФСР был признан, но не ставился на первое место. Осуществление же этого принципа в период становления Российской Федерации претерпело определенную эволюцию.

На создании РСФСР обсуждение вопроса о федерации, о национальностях не завершилось, ибо в процессе Гражданской войны произошло относительное разделение между республиками. Становилось ясно, что РСФСР - сама по себе, а Украина, Белоруссия, Грузия, Армения, Азербайджан - сами по себе. Тем не менее историческое прошлое тяготело (в лучшем смысле этого слова) над республиками, которые

---

1. Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т.24. С.149.

2. См.: там же.

искали новые формы совместной жизни. Следует отметить, что в это время на базе уже существовавших теоретических разработок (о них говорилось выше) руководители государства определили свою позицию. Необходимо было найти общую позицию. Так, И.В. Сталин поддерживал идею автономизации, высказанную секретарем ЦК КП(б) Д.З. Мануильским. Сторонники автономизации считали, что ее результатом будет тесное сплочение народов, тем более что уже существовал опыт Российской Федерации, а также опыт сотрудничества с РСФСР во время войны. Считалось, что эта форма взаимоотношений уже проверена временем, оправдала себя и осталось только закрепить ее. Иначе на формы объединения республик смотрел В.И. Ленин. Еще в сентябре 1922г. в письме к Каменеву, он писал о Союзе Советских Республик Европы и Азии<sup>1</sup>. Но такая формулировка большинством государственных деятелей, имевших отношение к проблемам федерации, не была одобрена. Воспринималась формулировка о Союзе Советских Социалистических Республик теми, кто не соглашался на автономизацию. Теоретические споры свелись в основном к вопросу о суверенитете - каково соотношение государственного суверенитета Союза и его членов. Сторонники автономизации полагали, что государственный суверенитет неделим, он принадлежит объединению в целом, а его членам - авто-

---

1. Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т.45. С.211.

номным республикам - нет. Были позиции обратного толка: суверенитет принадлежит только субъектам объединения. В этих спорах Ленин занял оптимальную позицию. Он считал, что в союзном государстве суверенитет Союза сочетается с суверенитетом союзных республик, т.е. объединение республик должно составлять одно, единое государство, обладающее суверенитетом, но и республики, входящие в него (образующие его), тоже обладают суверенитетом. Ленинская позиция в конечном счете и победила. Так образовался Союз ССР.

### **3. Создание СССР**

Необходимо напомнить, что уже в 1917г. независимыми стали Польша и Финляндия (вторая - по декрету СНК). Вне состава РСФСР образовалась Тувинская Народная Республика. 4 декабря 1917г. СНК принял декрет о признании Народной Украинской Республики. После победы советской власти на Украине государственные органы конструировались по образцу РСФСР. Декретом от 22 декабря 1918г. СНК РСФСР признал независимость Советской Латвии. Эстляндская трудовая коммуна, провозглашенная в январе 1918г. автономной частью РСФСР, не состоялась из-за германской оккупации. 22 декабря 1918г. Российское правительство приняло декрет о признании независимости Литовской Советской Республики.

В январе 1919г. впервые в многовековой истории белорусского народа была создана своя государственность. В феврале 1919г. ВЦИК признал независимость Белоруссии. Именно эта республика обратилась ко всем независимым социалистическим республикам с предложением установить тесные федеративные отношения с РСФСР и между собой. Российская федеральная власть отнеслась с одобрением к этому предложению. 1 июня 1919г. ВЦИК принял постановление об объединении военных сил России, Украины, Латвии, Литвы, Белоруссии. Однако вскоре Литва и Латвия вышли из-под действия этого декрета в связи с военными действиями белогвардейцев и иностранных интервентов.

28 апреля 1920г. была провозглашена Азербайджанская Независимая Советская Республика. 30 сентября 1920г. в Москве был заключен договор между Азербайджаном и Россией о военно-экономическом союзе обеих республик. 28 декабря 1920г. был заключен договор между РСФСР и УССР, согласно которому объединились комиссариаты: военный и морских дел; Высший совет народного хозяйства; внешней торговли; финансов; труда; путей сообщения; почт и телеграфов. В соответствии с договором объединенные народные комиссариаты обеих республик вошли в состав СНК РСФСР. Аналогичный документ был заключен 16 января 1921г. между РСФСР и БССР. 2 декабря 1920г.

РСФСР признала независимость Армянской ССР. В феврале 1921 г. установилась советская власть в Грузии. В этом же году были заключены договоры между РСФСР и Арменией, РСФСР и Грузией 26 апреля 1920г. было упразднено Хивинское ханство и провозглашена Хорезмская Народная Республика. РСФСР признала суверенитет этой республики и заключила с ней Союзный договор. 2 сентября 1920г. был свергнут эмир в Бухаре. РСФСР установила тесные отношения и с Бухарской Народной Советской Республикой. В 1920г., учитывая сложную международную обстановку, нежелание Японии начать мирные переговоры с РСФСР, Советское правительство пошло на создание буферного государства -Дальневосточной республики. Взаимоотношения между РСФСР и ДВР строились на договорной основе. 17 февраля 1922г. между ними был подписан Договор об экономическом союзе. Осенью 1922г. в связи с победами Красной Армии на Дальнем Востоке ДВР добровольно передала власть Советам и воссоединилась с Советской Россией.

В 1922г. произошло образование Закавказской Социалистической Федеративной Советской Республики. 12 марта полномочная Конференция центральных исполнительных комитетов Закавказских республик утвердила Договор об образовании Федеративного Союза Социалистических Советских Республик Закавказья. В декабре 1922г.

Союз был преобразован в ЗСФСР, что было закреплено Конституцией.

Все эти преобразования происходили на фоне практического восстановления хозяйственной жизни. Нужна была управляемость той территорией, что исторически недавно составляла Российскую империю. Тут-то и возникли противоречия между единством и независимостью. «Новые» государства не хотели терять суверенитет, осознавая в то же время необходимость объединения усилий в поднятии некогда единой страны.

Встал вопрос об объединении. Выше уже говорилось, что победила ленинская идея о суверенитете и Союза, и союзных республик. Ленин призвал не давать пищи «независимцам», не уничтожать их независимости, а создавать новый этаж - федерацию равноправных республик<sup>1</sup>. Новый план взаимоотношений республик Ленин предлагал обсуждать с низов, идти снизу вверх. Таким образом этот план был одобрен во всех республиках и одобрен. Последним состоялся Всероссийский съезд Советов (десятый по счету к этому времени - 29 декабря 1922г.). Он и подготовил I Всесоюзный съезд Советов. 30 декабря 1922г. I Общесоюзный съезд Советов принял постановление, закрепившее факт образования союзного государства. Этим постановлением были одобрены Декларация и Договор об образовании СССР.

---

1. См.: Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т.45. С.212.

6 июля 1923г. ЦИК СССР утвердил Конституцию СССР. Окончательно она была утверждена на II Всероссийском съезде Советов в январе 1924г. В СССР вошли: РСФСР, УССР, БССР, ЗСФСР.

#### **4. Развитие СССР**

Как видим, РСФСР на равных правах с тремя другими республиками вошла в состав СССР. В дальнейшем развитие СССР происходило на основе Конституции, состоящей из Декларации и Договора об образовании СССР. Декларация носила политико-идеологический характер, хотя и юридический аспект в ней содержится. Республики объединялись в «одно союзное государство, способное обеспечить и внешнюю безопасность, и внутренние хозяйственные преуспевания, и свободу национального развития народов». Принципами объединения являлись: добровольность, равноправие, право свободного выхода из Союза, социалистический характер государства, пожелавшего стать субъектом объединения. Запись о форме объединения зафиксирована и в Договоре: «Республики объединяются в одно союзное государство - Союз Советских Социалистических Республик». Полномочия союзных органов государственной власти были весьма обширны, если учитывать, что СССР - федерация. Но были и такие вопросы ведения, по которым Союз принимал лишь основы. Конституция имела положения относительно суверенитета союзных респу-

блик. Их суверенитет был ограничен лишь по предметам, отнесенным к компетенции Союза. Вне этих пределов каждая союзная республика осуществляла свою государственную власть самостоятельно. Более того, СССР охранял суверенные права союзных республик. Из всего «набора» прав РСФСР ничем не отличалась от остальных республик. Над ней, как и над другими союзными республиками, возвышались органы СССР: Съезд Советов - верховный орган власти; ЦИК - высший орган власти в период между съездами; Совет Народных Комиссаров - исполнительный и распорядительный орган; Верховный Суд и ГПУ. В соответствии с Конституцией СССР в мае 1925г. была принята и Конституция РСФСР. Эта республика добровольно передавала Союзу полномочия, закрепленные в Конституции СССР. Схожие конституции были приняты и в других республиках. Первые годы фактически управляемость страны обеспечивалась за счет РСФСР. Но чем дальше шло время, тем отчетливее набирали силу, крепились союзные органы, а РСФСР «отодвигалась» в сторону, как бы растворялась в союзном государстве, теряла свое лицо. Этого нельзя сказать о других союзных республиках, учреждавших Союз, а также новых союзных республиках, вошедших в Союз позже.

На базе бывшей Туркестанской АССР, находившейся в РСФСР, в 1924-1925 гг. были созданы три самостоятельные республики: Узбекская, Туркменская, Киргизская. В 1925г Узбекская и Туркменская ре-

спублики стали субъектами СССР. Договора они не подписывали. Их решения о вхождении в СССР были Утверждены III съездом Советов СССР, который своим постановлением распространил действие Договора об образовании СССР на эти республики. Вхождение Таджикистана в состав СССР было оформлено в декабре 1929г. постановлением ЦИК СССР.

По Конституции СССР 1936г. СССР трактовался как союзное государство, образованное на основе добровольного объединения равноправных Советских Социалистических Республик: РСФСР, Украины, Белоруссии, Азербайджана, Грузии, Армении, Туркмении, Узбекистана, Таджикистана, Казахстана, Киргизии. Вместо первоначальных четырех мы видим теперь 11 республик.

ЗСФСР была упразднена, и входившие в нее республики самостоятельно вошли в СССР. Хотя кроме первых четырех республик Договор об образовании СССР не подписывали другие, тем не менее в Конституции речь шла о добровольном объединении. В принципе для федеративного государства такая форма (Конституция) объединения возможна. Добровольность была соблюдена, о чем свидетельствуют решения высших органов государственной власти, причем представительных, союзных республик. В Конституции исчезло слово «одно» государство. Относительно предметов ведения СССР говорится: «Ведению СССР в лице его высших органов

государственной власти и управления подлежат...» (статья 12), т.е. не говорится о том, что субъекты СССР передают полномочия Союзу. Всего называется 23 вопроса, и отсутствует слова «и другие». По многим вопросам Союз устанавливал лишь основы: землепользования, недр, лесов и вод, просвещения, судостроительства и др.

Сохранилась запись, что СССР охраняет суверенные права союзных республик и права свободного выхода из Союза. Имелась запись о том, что территория союзных республик не может быть изменена без их согласия. Статья 2 Конституции перечисляет состав РСФСР. Первыми идут края, затем области, автономные республики, автономные области. Национальные округа не перечисляются. Автономные республики перечисляются не по алфавиту и не по времени создания. Первой значится Татарская. В формировании Совета Национальностей - палаты парламента - участвовали и автономные образования: республики, области, округа. Автономные республики наделялись правом принимать свои конституции. Вслед за союзной Конституцией стали приниматься и республиканские конституции. В нашем случае речь идет о РСФСР. Ее Конституция была принята 21 января 1937г. Прежде чем кратко охарактеризовать Конституцию, следует напомнить происшедшие за годы перемены.

В 1923г. в составе РСФСР стало 11 автоном-

ных республик, 14 автономных областей, 63 губернии и области. 30 мая 1923г. была создана Бурят-Монгольская АССР; 25 июля 1923г. Карельская трудовая коммуна преобразуется в Карельскую АССР; 7 июля 1924г. была упразднена Горская АССР; в апреле 1925г. создана Чувашская АССР; чуть раньше создается Якутская АССР; 12 мая 1932 г. создана Кара-Калпакская АССР; в 1934-1935 гг. образуются Калмыцкая, Удмуртская, Мордовская АССР. Шли постоянные преобразования национальных районов в национальные округа, национальных округов в национальные области. Создавались новые автономные области, разъединялись и т.д. - процесс протекал почти беспрерывно до 1936г. Следует напомнить, что автономные области входили в края.

К 1930г. сложилась возможность заняться обустройством малочисленных народов. 10 декабря 1930г. было принято Постановление ВЦИК об организации национальных объединений в районах расселения малых народностей Севера. Были созданы Таймырский, Эвенкийский, Катанский, Чукотский, Корякский и другие национальные округа. Одним словом, хотя к середине 1930-х гг. процесс национально-государственного обустройства в РСФСР еще не завершился, но уже четко определились тенденции. Элементов договоренностей не существовало. Все закреплялось в законодательном порядке.

Вернемся к Конституции РСФСР 1937г. и отметим ряд моментов, важных с точки зрения федерализма,

национального вопроса. В Конституции записано, что РСФСР добровольно объединилась с равноправными республиками (статья 13) в союзное государство. РСФСР обеспечивает СССР права, определенные статьей 14 Конституции СССР (статья 13). Вне пределов ведения статьи 14 Конституции СССР РСФСР осуществляет государственную власть самостоятельно, сохраняя полностью свои суверенные права. Конституция закрепила состав РСФСР, ставя на первое место края, области. Право выхода из СССР оговаривалось особо в статье 15. В статье 19 перечислялись предметы ведения РСФСР - всего 26 позиций. РСФСР утверждала конституции автономных республик, представляла в СССР на утверждение образование новых составных частей. На основе Конституции РСФСР были приняты конституции автономных республик. В них республики определяли свой статус как социалистические государства рабочих и крестьян, которые находятся в составе РСФСР на правах автономных республик. Каждый гражданин автономной республики является гражданином РСФСР и СССР (статья 17, к примеру, Башкирской Конституции).

После 1936 г. произошли изменения в составе СССР. В результате подписания мирного договора с Финляндией в 1940г. Карельская АССР была преобразована в Карело-Финскую ССР за счет присоединения новых земель. Следовательно, в РСФСР республик стало меньше. Преобразование прои-

зошло на основе закона СССР. В 1940г. также была образована Молдавская ССР законом СССР. В этом же году количество союзных республик увеличилось за счет Прибалтики. Были приняты Законы о вхождении в СССР Литовской ССР, Латвийской ССР, Эстонской ССР<sup>1</sup>.

Новые союзные республики не высказывали своего отношения к Договору об образовании СССР 1922 г. Напомним, что ранее в правовых актах о вхождении в Союз новых республик оговаривалось положение о распространении действия договора на эти республики. К примеру, так было с республиками Средней Азии. В Конституции СССР 1936г. уже нет ссылки на Договор 1922г., хотя речь идет об определении СССР как союзного государства, образованного на основе добровольного объединения. Вновь образованные республики приняли свои конституции. Право свободного выхода из СССР существовало и для них, как для всех. Граждане новых республик приобрели гражданство СССР на основе Указа Президиума Верховного Совета СССР от 7 ноября 1940г.

Таким сложился Советский Союз накануне войны 1941-1945 гг. РСФСР занимала в нем ведущее место по экономике, науке, оказывая помощь другим республикам, но не по статусу. Напротив, иногда с ее органами государственной власти считались меньше, чем с органами любой другой республики.

---

1. См.: История Советской Конституции. С. 814-815.

## 5. Особенности федеративных отношений в годы Великой Отечественной войны и восстановления народного хозяйства

Прежде всего война внесла коррективы в соотношение полномочий «Союзный центр - республики». С одной стороны, власть централизовалась, с другой - предоставлялись дополнительные полномочия республикам, (многое зависело от направлений деятельности). К примеру, 1 февраля 1944г. Верховным Советом СССР был принят Закон о создании войсковых формирований союзных республик и о преобразовании в связи с этим Народного комиссариата обороны из общесоюзного в союзно-республиканский.

Союзные республики могли создавать свои войсковые формирования. В связи с принятием данного закона были внесены дополнения и изменения в Конституцию СССР. Кроме того, союзным республикам были предоставлены полномочия в области внешних сношений. Закон по этому вопросу был принят 1 февраля 1944г. В преамбуле указывалось, что в целях расширения международных связей и укрепления сотрудничества СССР с другими государствами, учитывая возросшую потребность союзных республик в установлении непосредственных отношений с иностранными государствами, Верховный Совет СССР постановил: предоставить право союзным республикам вступать в непосредственные отношения с иностранными государствами.

ми и заключать с ними соглашения. НКВД был преобразован в союзно-республиканский наркомат<sup>1</sup>.

В послевоенный период продолжаюь изменения в национально-государственном устройстве СССР и союзных республик. Некоторые из них не вызывались объективными причинами. Например, принятый 26 апреля 1954г. Закон о передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР утвердил одноименный Указ Президиума Верховного Совета от 19 февраля 1954г.

15 июля 1956г. Карело-Финская ССР преобразовалась в Карельскую АССР в составе РСФСР Законом Верховного Совета СССР. Таким образом, события в СССР оказали влияние на состав РСФСР. В данной республике изменения произошли еще раньше. В 1944г. в составе РСФСР появилась еще одна составная часть - Тувинская. Произошло это следующим образом. 17 августа 1944г. Чрезвычайная сессия Малого Хурала Тувинской Народной Республики приняла Декларацию, в которой изложила просьбу к Верховному Совету СССР о принятии республики в состав Союза ССР.

В соответствии с Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 13 октября 1944г. Тувинская Народная Республика вошла в состав РСФСР на правах автономной области. 10 октября 1961г. Тувинская автономная область обрела статус автономной республики в составе РСФСР.

---

1. См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1944. № 8.

К сожалению, годы войны были отмечены репрессивными мерами по отношению к ряду народов. 28 августа 1941г. был принят Указ Президиума Верховного Совета СССР о переселении немцев Поволжья. В марте 1944г. упраздняется Чечено-Ингушская АССР; в октябре 1943г. ликвидировалась Карачаевская автономная область. В апреле 1944г. из Кабардино-Балкарской АССР были выселены балкарцы, а республика была переименована в Кабардинскую. Все это происходило на основании нормативных правовых актов Союза ССР. Репрессии коснулись и ряда других народов. Таковы вкратце изменения, происходившие в указанное время. Можно сказать, что принцип федерализма не во всем соблюдался.

## **6. Проблемы федерализма в период 1953-1985 гг.**

Данная периодизация взята произвольно с целью оттенить события с точки зрения федерализма. Считается, что разрушенное войной хозяйство было восстановлено в 1953г. Следует подчеркнуть неоспоримый факт, что и победа в Великой Отечественной войне, и восстановление народного хозяйства за короткие сроки стали возможны благодаря монолитному единству народов СССР. Единство же это создавалось не вдруг, а тысячелетней историей, в том числе и советской. Были и ошибки, и нарушения принципа федерализма, но в целом созданная система выдержала испытание событиями. Полагаю ошибочным (не соответствующим Конституции)

факт передачи Крыма Украине. Ведь как союзная республика, РСФСР, из состава которой «изъяли» Крым, являлась суверенной, её территориальная целостность была нарушена. Поступая в угоду своим амбициям, Н.С. Хрущев заложил основу для будущих конфликтов.

После XX съезда КПСС стали восстанавливаться нарушенные права. В январе 1957г. была восстановлена Калмыцкая автономная область, а в 1958г. она была преобразована в АССР. В январе 1957г. была восстановлена Чечено-Ингушская АССР. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 9 января 1957г. о преобразовании Черкесской автономной области в Карачаево-Черкесскую автономную область отменил статью 2 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 16 июля 1956г., содержащую запрет карачаевцам возвращаться на прежнее место жительства. В 1957г. была восстановлена Кабардино-Балкарская АССР. В 1964г. были приняты соответствующие правовые акты относительно немцев и крымских татар, восстанавливающие их права. Одним словом, к концу 60-х гг. права репрессированных народов в основном были восстановлены.

Изменилось кое-что и в распределении полномочий между органами государственной власти. Так, Постановление Совета Министров СССР от 4 мая 1955г. внесло много нового в вопросы планирования и финансирования хозяйства союзных республик. В этой части расширилась компетенция

Советов Министров союзных республик. Они стали самостоятельно утверждать планы производства и распределения промышленной продукции. На их усмотрение были переданы некоторые вопросы в области труда и заработной платы, сельского хозяйства и др. Важным событием в расширении прав союзных республик было принятие Верховным Советом СССР в 1957г. Закона об отнесении к ведению союзных республик законодательства об устройстве судов союзных республик, принятие гражданского, уголовного и процессуального кодексов. В соответствии с этим законом в ведении Союза ССР оставалось принятие основ законодательства о судостроительстве и судопроизводстве, основ гражданского и уголовного законодательства. В состав Верховного Суда СССР вошли по должности председатели Верховных судов союзных республик. Усиление роли республик в решении общегосударственных дел проявилось и в том, что председатели Советов Министров республик являлись одновременно членами Правительства СССР. Председатель Президиума Верховного Совета республики входил в состав Президиума Верховного Совета СССР в качестве заместителя Председателя Президиума. В 1958г. были восстановлены права союзных республик в области административно-территориального устройства, которые по Конституции 1936г. центр оставил за собой. Изменялась территория ряда республик. Кроме передачи Крымской области из состава РСФСР в состав УССР произошла пере-

дача некоторых районов Казахской ССР в состав Узбекской ССР.

Территориальные изменения происходили с формального согласия республик. Когда Союз ССР рассматривался его современниками как единое государство, то территориальные переделы не вызывали особой тревоги. О том, какая реакция может последовать через годы, десятилетия, вряд ли думали. В конце 60-х - начале 70-х гг. широко пропагандировалась и официально утвердилась точка зрения о формировании новой исторической, интернациональной общности людей - советского народа. При этом не задумывались о том, что провозглашение наличия общности - это одно, а степень ее устойчивости - это другое. Исчезают и видоизменяются под воздействием различных факторов даже этнические общности. Ряд ученых даже выдвигали идею, что советский народ - это новая нация. С учетом пропагандистских клише об успехах в деле социалистического строительства во всех сферах жизни разрабатывалась и принималась Конституция СССР 1977г. С позиций интернационализма и федерализма следует отметить, что СССР в этой Конституции трактуется как социалистическое общенародное государство, выражающее волю рабочих, крестьян, интеллигенции, трудящихся всех наций и народностей страны (статья 1).

Статья 70 гласит: «Союз Советских Социалистических Республик - единое союзное многонациональное государство, образованное на

основе принципа социалистического федерализма, в результате свободного самоопределения наций и добровольного объединения равноправных советских социалистических республик. СССР олицетворяет государственное единство советского народа, сплачивает все нации и народности в целях совместного строительства коммунизма». Как видим, СССР рассматривается в качестве единого государства. Этим подчеркивается его прочность и, условно, унитарность, хотя далее следует упоминание о принципе социалистического федерализма. В то время вряд ли кто-то задумывался, в том числе и автор этих строк, о правомерности слов «социалистический федерализм». *Сегодняшние знания о теории и практике федерализма позволяют предполагать, что федерализм выше классовости, типа экономики и многих других вещей. И еще жизнь показывает, что не одними красивыми формулировками в Конституции крепится государство. Важны дела.* А зазор между делами и Конституцией в 1977г. уже образовался. Имеется в виду федерализм, а не другие стороны жизни, хотя и там - тоже. К примеру, с одной стороны, говорится о едином государстве, с другой - сохраняется заложенный в 1922г. в Договоре конфедеративный принцип - право свободного выхода из Союза. Еще в 1906г. ученый Лазерсон (о нем упоминалось выше) говорил, что союз государств - вещь преходящая: сегодня есть, а завтра развалится из-за права членов союза на свободный выход из него. Можно понять политиков,

закрепивших это право в 1922г., с трудом, но еще понимаешь политическое поколение, сохранившее это право в 1936г. и не разработавшее механизм реализации его. Но невозможно понять тех, кто утверждает, что СССР - единое общенародное государство, и тут же закрепляет право свободного выхода республик из состава этого государства. При этом опять же не разрабатывается механизм реализации права. Видимо, все это и охватывается понятием «социалистический федерализм», т. е. сочетание централизованного унитаризма с конфедерализмом (Свободный! Выход!). Кое-что в Конституции СССР 1977г. от федерализма осталось (статьи 73, 76, 77, 78, 79, 80). Союзные республики признавались суверенными государствами. В то же время статья 73 оставляет перечень вопросов ведения Союза открытым.

Конституция СССР регулировала и вопросы автономных образований: республик, областей, округов. С точки зрения суверенитета союзных республик, закрепленного конституционно, вряд ли правильно подробно регламентировать вопросы внутреннего их устройства на уровне союзной Конституции. Либо тогда не нужно было союзные республики называть союзными государствами. С принятием Конституции СССР 1977г. начался процесс конституционного обновления в союзных и автономных республиках. Конституция РСФСР 1978г. провозглашала, что РСФСР - суверенное советское социалистическое государство (статья 68). Она добровольно объединилась с другими республиками (перечисля-

ются) в «единое союзное многонациональное государство» (статья 68). В статье 68 говорится о том, что за РСФСР сохраняется право свободно выйти из СССР. Аналогичные конституции были приняты и в других союзных республиках. Относительно автономных республик в Конституции РСФСР говорилось, что и «автономная республика есть советское социалистическое государство, находящееся в составе Российской Федеративной Социалистической Республики» (статья 78). Все автономные республики вслед за РСФСР приняли свои конституции.

Права выхода из состава РСФСР автономные республики не имели. В основе образования РСФСР лежал не Договор, а Декларация, вошедшая в Конституцию. Автономные республики - неотъемлемая часть государства. В последующие годы, до 1985г., в области национально-государственного устройства, в сфере федеративных отношений ничего существенного не произошло. Национальный вопрос считался решенным полностью и окончательно, существования проблем в межнациональных отношениях не предполагалось, во всяком случае на политическом уровне, хотя ученые (и автор этих строк) пытались доказать обратное, но тщетно. Не принято было публиковать научные работы на тему о противоречиях в межнациональных отношениях. Жизнь показала, что проблемы были, противоречия накапливались. Федерализм же оказался «не в моде», хотя внешние атрибуты его существовали.

## **7. Федерализм и «перестройка»**

### **План**

- 1. Партийные (КПСС) решения по национально-федеративным проблемам.**
- 2. Регулирование отношений между органами государственной власти разных уровней в конце 80-х годов.**
- 3. Съезды народных депутатов СССР и проблемы федеративных отношений.**
- 4. Отражение в законодательных и иных нормативных актах союзных республик процесса обретения ими экономической и политической независимости.**

### **1) Партийные (КПСС) решения по национально-федеративным отношениям**

В начале 1980-х гг. политическим руководством страны было признано наличие противоречий в сфере межнациональных и федеративных отношений. Если раньше утверждалось, что национальный вопрос решен полностью и окончательно, то теперь признавалось существование многих нерешенных проблем. Так, в апреле 1984г. состоялся Пленум ЦК КПСС, на котором прозвучала мысль о наличии проблем, требующих внимания<sup>1</sup>. Мысль о проблемах в межнациональных отношениях была развита на XIX Всесоюзной конференции КПСС (28 июня - 1 июля 1988г.), где была принята специальная резолю-

---

1. См.: Правда. 1984. 11 апреля.

ция о межнациональных отношениях<sup>1</sup>.

Резолюция кроме констатации проблем содержала и перечень мер, необходимых для реализации ситуации. К примеру, развитие самостоятельности союзных и автономных республик. «Партийная конференция считает, - говорилось в резолюции, что в рамках перестройки политической системы следует осуществить назревшие меры по дальнейшему развитию и укреплению советской федерации на основе демократических принципов. Речь идет прежде всего о расширении прав союзных республик и автономных образований путем разграничения компетенции Союза ССР и советских республик»<sup>2</sup>. Как видим, предполагаюсь сохранить федерацию, развивая ее.

В сентябре 1989г. был созван Пленум ЦК КПСС, утвердивший платформу КПСС по национальной политике партии в современных условиях. Национальный вопрос здесь был тесно увязан с федерализмом. Шла речь о «восстановлении ленинского принципа национального самоопределения в его подлинном значении, который должен быть обеспечен надлежащими демократическими правовыми гарантиями...»<sup>3</sup>. Что имелось в виду под словами «в его подлинном значении», трудно сказать. Ведь

---

1. См.: КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т.15. 1985-1988. М, 1989. С.642-644.

2. См.: там же.

3. Материалы Пленума ЦК КПСС. 19-20 сентября 1989 г. М, 1989. С.216-230.

Ленин говорил о праве наций на самоопределение вплоть до отделения и создания самостоятельного государства. В платформе речь шла об экономическом содержании суверенитета и самоопределения - переходе на хозрасчет и самофинансирование. Значительное внимание уделялось автономным образованиям. «Органичная часть перестройки советской федерации и в то же время самостоятельный вопрос большого политического значения - восстановление в полном объеме законных прав и интересов народов, проживающих в автономных республиках, областях и округах»<sup>1</sup>.

Что предполагалось сделать в целях восстановления этих прав? Ускорить обновление конституционных и других законодательных актов об автономных республиках, областях и округах; учитывая правовую природу автономных республик как советских социалистических государств, расширить существенно их компетенцию, укрепить экономическую самостоятельность автономных республик, переводя их на хозрасчет и самофинансирование; автономные округа и автономные области выводили во взаимоотношения на уровень Союза, а не только союзных республик. Одним словом, толчок суверенизации автономных республик был дан сильный. Шла речь и о соблюдении прав национальных меньшинств. Предлагалось закрепить русский язык как общегосударственный, используемый на территории всей страны. В целом, исходя из содержания

---

1. См. там же.

всей платформы, можно сказать, что подвижки в политическом сознании произошли, но, во-первых, с опозданием, во-вторых, реальные действия иногда оказывались не те, что предполагались. Фактически же события развивались в сторону распада СССР.

## **2) Регулирование отношений между органами государственной власти разных уровней в конце 80-х годов**

Конституция 1977г. была несколько изменена в соответствии с партийными решениями. Однако в новой редакции 1990г. существенных изменений в вопросах федерализма не произошло. Жизнь же развивалась более интенсивно. В какой-то мере это находило отражение в нормативных правовых актах текущего значения. 1 декабря 1988г. Верховный Совет принял постановление «О дальнейших шагах по осуществлению политической реформы в области государственного строительства». На его основе Президиумом Верховного Совета СССР была создана рабочая группа по подготовке предложений о разграничении компетенции Союза ССР и республик. Группа работала, а страна уже постепенно втягивалась в конфликты. К примеру, конфликт вокруг Нагорного Карабаха. Исходя из смысла Конституции, СССР должен охранять суверенитет и территориальную целостность союзной республики. Следовательно, конституционным шагом СССР должна была быть защита суверенитета

Азербайджана. Оперативных и четких мер не последовало. В период подготовки и проведения выборов народных депутатов СССР шли активные консультации (совещания) представителей союзных органов с представителями союзных, автономных республик, автономных областей, краев и областей по вопросам разграничения компетенции.

4 апреля 1989г. были объявлены итоги выборов народных Депутатов СССР. Все союзные республики приняли участие в голосовании. В высший орган государственной власти СССР были избраны депутаты 60 национальностей. На сохранение союзного государства был направлен Указ Президиума Верховного Совета СССР «О внесении изменений и дополнений в Закон СССР «Об уголовной ответственности за государственные преступления» и некоторые другие законодательные акты СССР». Этим Указом изменялась редакция статей 7 и 11 Закона СССР от 25 декабря 1958г. «Об уголовной ответственности за государственные преступления». Статья 11 посвящена наказанию за нарушение национального и расового равноправия. Органам государственной власти союзных республик вменялось в обязанность привести законодательство союзных республик в соответствие с этим союзным Указом. 28 июля 1988г. были приняты указы «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР» и «Об обязанностях

и правах внутренних войск Министерства внутренних дел СССР при охране общественного порядка». С точки зрения федеративных отношений отметим пункт 9 первого Указа, где органам государственной власти республик, автономий, краев, областей разрешалось дополнительно регламентировать порядок проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций. Однако эти законодательные акты были недолговечны, ибо собравшийся Съезд народных депутатов СССР, а затем и Верховный Совет СССР подвергли критике их и либо отменили ряд положений, либо изменили их. Других новаций в рассматриваемой сфере не произошло до начала работы новых органов государственной власти.

### **3) Съезды народных депутатов СССР и проблемы федеративных отношений**

Первый съезд народных депутатов СССР, начавший свою работу 25 мая 1989г., показал, что со стороны народных депутатов союзных республик не предпринималось каких-либо попыток разрушить СССР. Об этом свидетельствуют проанализированные автором данных строк все выступления на съезде<sup>1</sup>. Представители Прибалтийских и ряда других республик выступали за такой способ формирования Верховного Совета СССР, который бы учитывал суверенные права союзных республик и был рабо-

1. См.: Первый Съезд народных депутатов СССР. 25 мая - 9 июня 1989г.: Стенографический отчет. М, 1989.

тоспособным органом страны. Не все их предложения были услышаны, что, конечно, «запало в душу». Эмоционально обсуждался вопрос о трагедии в Грузии (Тбилиси) 9 апреля 1989г. Эти события подвигли грузинских депутатов к резким заявлениям. С точки зрения федеративных отношений следует отметить неуместность обсуждения, причем кропотливого, на союзном Съезде вопроса об организации власти и управления в краях, областях, округах, городах и районах. На то есть суверенные республики, им и заниматься данными вопросами. В рубрике национальной политики обсуждался вопрос о расширении прав союзных и автономных республик, других национальных образований. «В федеративном государстве, - говорилось в основном докладе, должно быть четко определено, что относится к компетенции Союза, а что является суверенным правом республики, автономии». Обратим внимание. Слова «суверенным правом» относятся и к автономиям. Эти слова произнес Председатель Верховного Совета СССР в докладе. Меж тем, в Конституции не говорилось о суверенитете автономий. На самоопределение и самофинансирование предлагалось перевести республики, регионы, края, области<sup>1</sup>. Представители Литвы предложили разработать новый Союзный договор, а на его основе - отдельные договоры (экономические, межреспубликанские, хозяйственные). ***Правомерное и своевременное предложение. Однако Союзный***

---

1. См.: Первый Съезд народных депутатов СССР. Т.1. С.460-463.

*центр проводил другую линию, которая явно высвечивалась: усиление централизации на фоне слов о федерализации. Если подводить итог Первому Съезду народных депутатов СССР, то следует отметить, что именно он заложил основы игнорирования суверенитета союзных республик и почву для расшатывания единства и нарушения целостности республик, имевших в своем составе автономии. Прежде всего это коснется РСФСР.* Многие разумные предложения Прибалтики, Молдавии, Украины не были услышаны, что создало конфликтную ситуацию.

В перерывах между съездами работал Верховный Совет СССР, состоящий из двух палат. Национальной проблематикой занимался Совет Национальностей. «Горячих точек» становилось все больше. Это и проблемы турок-месхетинцев и немцев, и «абхазский вопрос», и Приднестровье и т.д. Верховный Совет СССР одобрил переход Прибалтийских республик на хозрасчет с 1 января 1990г. Это означало, что без разработки нового Союзного договора, без механизма реализации права на свободный выход из СССР начали создаваться условия для фактического распада Союза. Стоит только процитировать пункт 3 Постановления Верховного Совета: «Установить, что законодательные акты Союза ССР, регулирующие хозяйственные отношения, действуют на территории указанных союзных республик постольку, поскольку они не препятствуют их переходу на хозяйственный

расчет». 27 ноября 1989г. Председатель Верховного Совета СССР подписал Закон об экономической самостоятельности Литовской ССР, Латвийской ССР, Эстонской ССР<sup>1</sup>.

Второй Съезд народных депутатов СССР работал в период с 12 по 24 декабря 1989г. Верховному Совету СССР было поручено ускорить принятие законов о собственности, о земле, о социалистическом предприятии, о налоговой системе, об общих началах руководства экономикой и социальной сферой в союзных и автономных республиках, о разграничении полномочий между Союзом ССР и союзными республиками, об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства, об изменениях и дополнениях Конституции СССР<sup>2</sup>.

На Съезде развернулись дискуссии о взаимоотношениях союзных и автономных республик. В обсуждаемых проектах автономные республики в экономических правах приравнивались к союзным республикам. Возражения депутатов из союзных республик с автономными образованиями услышаны не были. Уже после Съезда Закон «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик» был принят Верховным Советом СССР и 10 апреля 1990г. под-

---

1. Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1989. №25. С.490.

2. См.: Второй Съезд народных депутатов СССР. 12-24 декабря 1989.: Стенографический отчет. Т.4. М., 1990. С.558, 491.

писан Президентом СССР. В силу он вступал с 1 января 1991г<sup>1</sup>. Проанализировав закон, приходишь к выводу, что он подтолкнул союзные республики к борьбе за «суверенизацию» и территориальную целостность.

На Внеочередном третьем Съезде народных депутатов СССР помимо вопроса о Президенте СССР (март 1990г.) рассматривался и вопрос о решениях Верховного Совета Литовской ССР, направленных на выход из СССР. В постановлении съезда упоминается и будущий Закон о порядке и последствиях выхода из состава СССР<sup>2</sup>. Отметим, что это запоздалое упоминание, ибо ранее приняли Закон об экономической самостоятельности Прибалтийских республик, не учли их предложений о разработке нового Союзного договора, не разработали механизм свободного выхода из состава СССР, а когда республика решила завершить процесс реализации права на свободный выход, тогда только подумали о Законе о порядке выхода. 3 апреля 1990г. данный закон был принят. Он назывался точно: «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР»<sup>3</sup>. С точки зрения суверени-

1. См.: Третья сессия Верховного Совета СССР: Стенографический отчет. Ч. XIX. 14 фев-раля - 4 июня 1990г.

2. См.: Внеочередной третий Съезд народных депутатов СССР 12-15 марта 1990 г.: Стено-графический отчет. Т.3. М., 1990. С.213-214.

3. Третья сессия Верховного Совета СССР: Стенографический отчет. Ч. XIX. С.72-77.

тета союзных республик следует отметить, что ряд статей закона противоречил Конституции СССР.

После принятия Литвой решения о независимости на рассмотрение Верховного Совета СССР был вынесен проект закона об обновлении Союзного договора и разграничении полномочий Союза ССР и союзных республик. Как видим, Союзный центр постоянно опаздывал с принятием решений. Закон был принят 26 апреля 1990г. под названием: «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации»<sup>1</sup>. Этот закон нарушал конституционные права союзных республик, имевших в своем составе автономные республики. Последние становились прямыми субъектами СССР, Союзного договора. Им, как и союзным республикам, предлагалось принять декларации о суверенитете. Четвертая сессия Верховного Совета СССР рассматривала вопрос о Союзном договоре<sup>2</sup>. Проблемам Союзного договора были посвящены заседания Четвертого Съезда народных депутатов СССР. На уровень Союзного договора предлагалось вывести все национально-государственные и автономные образования. Декларации о суверенитете даже не требовали признания с чьей-либо стороны<sup>3</sup>.

---

1. См. там же. С.140-143.

2. См.: Четвертая сессия Верховного Совета ССР. Стенографический отчет. Ч. III. 25 сен-тября - 1 октября 1990г. С.5-14; ч. XIV. 10 сентября 1990г. - 16 января 1991г. С. 99-100.

3. См.: Четвертый Съезд народных депутатов СССР. 17-27 декабря 1990г.: Стенографический отчет. Т.1. М, 1990. С.341-350.

Проекты Союзного договора публиковались в печати: один - в ноябре 1990г., другой - в марте 1991г. Укажем на самые актуальные с точки зрения федеративных отношений моменты:

1. Каждая республика - участник Договора является суверенным государством, обладает всей полнотой государственной власти на своей территории. Напомним, что автономные республики тоже являлись субъектом Союзного государства. Значит, эта норма распространялась и на них.

2. Союз ССР - суверенное федеративное государство, образованное в результате добровольного объединения республик и осуществляющих государственную власть в пределах полномочий, которыми его наделили участники Договора.

3. Закреплялась международная правосубъектность республик. Формами взаимоотношений республик в составе СССР назывались межреспубликанские соглашения.

4. В вопросах бюджета, налогов и сборов республики были самостоятельны.

17 марта 1991г. состоялся референдум по вопросу о сохранении СССР как обновленной федерации. Результаты референдума были обсуждены на Пятой сессии Верховного Совета СССР. В референдуме участвовали только 9 союзных республик. Относительно других республик процент голосовавших «за» был меньше в РСФСР - 74%. К примеру, в Туркменской СССР - 97,7%.

Опять-таки референдум был проведен с опозданием, когда фактически в Союзе оставалось 9 республик. На Литву, Латвию, Эстонию, Молдавию, Армению, Грузию результаты референдума уже не распространялись. То есть не только фактически, но и юридически того Союза, который создавался в 1922г. и подтверждался в 1936г., к моменту проведения референдума не существовало. Референдум для политиков - это крик отчаянного в пустыне (страна уже распалась не без их участия). В последнюю очередь (а надо было в первую) обратились к народам. Народы, как всегда, проявили мудрость, но для сохранения Союза это уже было поздно. Обращает на себя внимание процент голосовавших «за» в Чечено-Ингушской и Абхазской АССР: в первой - 56,1, во второй - 52<sup>1</sup>.

На Пятой сессии Верховного Совета СССР обсуждался и вопрос о подписании Союзного договора. Союзные республики, в составе которых были автономные республики, возражали против их прямой субъектности. Прежде всего это касалось РСФСР. Надо сказать, что незначительная уступка была сделана (видно, повлияло то, что шесть республик не участвовали в референдуме). Уступка заключалась в том, что в Постановлении «О проекте Договора о Союзе Суверенных Государств» от 12 июля 1991г. 1. См.: Пятая сессия Верховного Совета СССР. Стенографический отчет, Ч. IV. 7-20 марта 1991г. С.115-116; Ч.V. 21-26 марта 1991г. С.3-6.

субъектами Федерации являются как «суверенные государства-республики, так и республики, входящие в них на договорных или конституционных основах»<sup>1</sup>. К республикам, не принимавшим участия в референдуме, было принято Обращение, смысл которого сводился к убеждению их принять участие в подписании Союзного договора. Однако на них это уже не оказало влияния. 19-22 августа 1991г. произошел государственный переворот, который и «закрыл» вопрос о новом Союзном договоре. И некоторые попытки Пятого Съезда народных депутатов СССР сохранить СССР не увенчались успехом. Следует отметить, что союзные власти во многом сами себя изжили непоследовательными, противоречивыми, запоздалыми действиями. Еще 4 декабря 1991г. Совет Союза Верховного Совета СССР принимает Постановление по проекту Договора о Союзе Суверенных Государств, а уже 8 декабря 1991г. общественность узнала о Заявлении глав государств Белоруссии, РСФСР и Украины об образовании Содружества Независимых Государств. Верховный Совет РСФСР оперативно отреагировал на происходящие события и уже 12 декабря 1991г. ратифицировал Соглашение о создании СНГ. Вхождение в Содружество еще восьми государств было зафиксировано Алма-Атинской Декларацией от 21 декабря 1991г.

1. См.: Пятая сессия Верховного Совета СССР. Стенографический отчет. Ч. XXII. 18 фев-раля - 12 июля 1991г. С.215-216.

Итак, в Содружестве оказались: РСФСР, Украина, Белоруссия, Азербайджан, Армения, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан.

#### **4) Отражение в законодательных и иных нормативных актах союзных республик процесса обретения ими экономической и политической независимости**

Первопроходцами суверенизации были республики Прибалтики. Фактическое развитие событий коротко уже было освещено. Остановимся так же коротко на законодательстве (в широком смысле слова). Прежде всего, республики, как об этом говорилось на Съезде народных депутатов СССР, стали принимать декларации о суверенитете. Литва приняла Декларацию о государственном суверенитете 26 мая 1989г. Латвия - аналогичную Декларацию 28 июля 1989г. Анализ нормативно-правовой базы Литвы и Латвии за 1989-1991 гг. показывает, что были приняты сотни актов по разным вопросам, которые постепенно подводили почву под государственную независимость. А на этом фоне события на союзном уровне, как уже было показано, развивались с опозданием. Литва и Латвия постоянно обращались в международные организации с жалобами на нарушение их прав со стороны Союза. Они обращались с предложениями и к республикам

СССР. Напомним, что «масла в огонь» подливали и политики Союза, оглашая «секретные» документы по Прибалтике. Одним словом, развивалась обоюдная кампания. Правовая подготовка к государственной независимости Эстонии тоже началась в конце 1989г. Верховный Совет Эстонской ССР принял Постановление «О государственном статусе Эстонии» 30 марта 1990г. Затем «посыпались» другие законодательные акты по конкретным сферам жизнедеятельности «без оглядки» на СССР. В Белоруссии суверенизация началась с принятия Закона от 26 января 1990г. «О языках в Белорусской ССР». Декларация о государственном суверенитете Белорусской ССР была принята 27 июля 1990г., Декларация о государственном суверенитете Украины - 16 июля 1990г.

Мы располагаем значительным количеством правовых документов и Белоруссии и Украины, по которым можно проследить путь к «суверенизации». Однако формат методического пособия не позволяет не только проанализировать, но и перечислить их. Это касается и других республик бывшего СССР. В Молдавской ССР первоначально тоже был принят Закон о языке (12 апреля 1990г.), а Декларация о суверенитете - 23 июня 1990г. Азербайджан принял Декларацию о восстановлении государственной независимости Азербайджанской республики 30 августа 1991г. Декларация о независимости

Армении была принята 23 августа 1990г. 9 марта 1990г. было принято Постановление Верховного Совета Грузинской ССР «О гарантиях защиты государственного суверенитета Грузии». Казахская ССР приняла Декларацию о государственном суверенитете 25 октября 1990г. Таджикская Республика приняла Декларацию о суверенитете 24 августа 1990г. Государственная независимость Узбекистана была оформлена 31 августа 1991г. Декларация о государственной независимости Кыргызстана была принята 31 августа 1991г. Туркмения приняла Декларацию о государственном суверенитете 22 августа 1990г. Как видим, «парад суверенитетов» открыли Прибалтийские республики. За ними последовали другие, причем вначале с молчаливого согласия Союзного центра, а затем в соответствии с законодательными актами Союза. РСФСР приняла Декларацию 12 июня 1990г., но о ней - отдельный разговор.

Таким образом, испытание федерализма в СССР в конце 80-х - начале 90-х гг. не увенчалось успехом и, как показывает исследование, не «по вине» самого федерализма.

## **Тема 4. Формирование Российской Федерации**

### **Семинар 2 ч. Самостоятельная работа 2 ч.**

#### **План**

1. Вопрос о суверенитете РСФСР в работе Первого и Второго съездов народных депутатов РСФСР.
2. Изменение правового статуса автономных республик в составе РСФСР.
3. Реализация положений Федеративного договора.

#### **1. Вопрос о суверенитете РСФСР в работе Первого и Второго Съездов народных депутатов РСФСР**

Казалось бы, странно ставить вопрос о суверенитете любой союзной республики, в том числе и РСФСР, если на всем протяжении существования Советского Союза конституционный принцип суверенитета подтверждался, и на СССР лежала обязанность охранять этот суверенитет, защищать территориальную целостность республик. Тем не менее, этот вопрос встал перед политиками неслучайно. Из краткого предыдущего изложения все же видно, что суверенитет союзных республик в конце 80-х гг. XX в. подвергался опасности, вероятно, как никогда, в прошлом. Волонтаризма было достаточно и в прошлом, но соблюдалась хотя бы видимость федерализма, соблюдение прав. РСФСР не первая встала на путь достижения реального суверенитета. Но когда значительная часть республик это сделала, то

нашей республике тоже пришлось задуматься над проблемой суверенитета, иначе опорой союзной власти осталась бы только РСФСР. А у нее исторически были свои органы государственной власти. Могло произойти столкновение «двух властей» за «обладание» РСФСР.

На Первом Съезде народных депутатов РСФСР (16 мая - 22 июня 1990г.) проблема суверенитета озвучивалась неоднократно: в докладе Председателя Совета Министров А.В. Власова, в выступлениях председателя исполкома Брянского областного Совета народных депутатов В.Г. Сыроватко, Председателя Президиума Верховного Совета Дагестанской АССР М.М. Магомедова, Председателя Совета Министров Кабардино-Балкарской АССР М.Ш. Мамхегова, Председателя Совета Министров Калмыцкой АССР Б.Г. Михайлова, председателя Калининградского областного Совета народных депутатов Ю.Н. Семенова, депутата от Калининской области Л.Г. Остренкова, от Якутской АССР А.В. Кривошапкина и многих других<sup>1</sup>.

Специально на Съезде был заслушан доклад Председателя Президиума Верховного Совета РСФСР В.И. Воротникова о суверенитете России<sup>2</sup>, который обратил внимание депутатов на то, что Союзный центр хочет раскроить Россию (РСФСР)

1. См.: Первый Съезд народных депутатов РСФСР. 16 мая-22 июня 1990г.: Стенографический отчет: В 6 т. М., 1992. Т.1. С.68, 87, 261-262; 263, 264-267, 274, 366, 384-388, 423, 430, 433.

2. См. там же. С.554-566.

на десятки самостоятельных союзных республик. Концепция суверенитета, предлагавшаяся Воротниковым, не разрывала связей с СССР. В конце доклада Воротников предложил принять Декларацию о суверенитете Российской Федерации. Депутаты, выступавшие в порядке обсуждения доклада Воротникова, также поддержали идею суверенитета. В отличие от многих депутат Б.Н. Ельцин предложил конкретную программу действий, состоящую более чем из 10 пунктов. Пункт 6 программы был посвящен Федеративному договору. Критикуя Центр, Ельцин тем не менее предлагал сохранить Союз на базе нового Союзного договора<sup>1</sup>. Поддерживая идею о суверенитете РСФСР, депутат Р.Г. Абдулатипов был более сдержан, полагая, что цель суверенитета не в обособлении, а в обеспечении благосостояния и благополучия россиян<sup>2</sup>. Абдулатипов уже тогда высказал мысль, что суверенитет должен быть доведен до всех национальных и административно-политических образований. Одним словом, субъектами Федерации должны стать все составные части России. Поддерживая идею суверенитета, Г.В. Старовойтова выдвинула идею заявить от имени России, что прежний Союзный договор устарел, нужно заключить России новый Договор хотя бы с двумя славянскими респу-

---

1. См. там же. Т.1. С.567-572.

2. См. там же. Т.2. С. 91-94.

бликами, а потом к нему присоединятся и другие<sup>1</sup>. Став Председателем Верховного Совета РСФСР, Б.Н. Ельцин остался сторонником и суверенитета России, и Федеративного договора.

12 июня 1990г. после многодневных дискуссий на Съезде была принята Декларация о государственном суверенитете РСФСР. В соответствии с Декларацией Россия виделась в составе обновленного Союза. В п. 2 давалось понятие суверенитета: «Суверенитет РСФСР - естественное и необходимое условие существования государственности России, имеющей многовековую историю, культуру и сложившиеся традиции»<sup>2</sup>. 20 июня 1990г. после длительного и конфликтного обсуждения вопроса было принято Постановление «О механизме народовластия в РСФСР»<sup>3</sup>.

На Первом Съезде был принят еще один правовой акт, имеющий отношение к рассматриваемому вопросу, - Постановление «О разграничении функций управления организациями на территории РСФСР (основы нового Союзного договора)» от 22 июня 1990г., а также Постановление «Об итогах обмена мнениями о принципах заключения Союзного до-

---

1. См.: Первый Съезд народных депутатов РСФСР. 16 мая-22 июня 1990г.: Стенографический отчет: Т.2. С.134.

2. См.: Сборник документов, принятых первым-шестым Съездами народных депутатов Российской Федерации. М, 1992. С. 69-71.

3. См. там же. С. 85-86.

говора<sup>1</sup>. В этом Постановлении упоминается Совет Федерации, хотя органа такого еще не было. В созданном на Съезде двухпалатном Верховном Совете была образована палата Совет Национальностей. Таковы вкратце итоги работы Первого Съезда народных депутатов РСФСР. В период между Первым и Вторым Съездами была проделана определенная законодательная работа по реализации решений о суверенитете РСФСР. Верховный Совет принял Постановления: «Об основных принципах внешнеэкономической деятельности на территории РСФСР» (14 июля 1990г. № 105-1); «О подготовке перечня имущества РСФСР, функции управления которым передаются союзным органам» (14 июля 1990г. № 104-1); Закон РСФСР «О собственности на территории РСФСР» (14 июля 1990г. № 103-1) и др. Было принято Постановление Президиума Верховного Совета «О Федеративном договоре» (17 июля 1990г. № 108-1). 31 октября 1990г. был принят Закон РСФСР об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР.

Второй Съезд народных депутатов открылся 27 ноября 1990г. Главной задачей этого Съезда, со слов Председателя Верховного Совета Б.Н. Ельцина, были поиски путей решения продовольственной проблемы. Тем не менее вопросы суверенитета де-

---

1. См.: Сборник документов, принятых первым-шестым Съездами народных депутатов Российской Федерации. М, 1992. С.136-138.

путатов также волновали. Ельцин в докладе отметил, что РСФСР заключила договоры с Украиной, Казахстаном, Грузией, Молдовой<sup>1</sup>. Какой бы вопрос ни обсуждался на Съезде, выступавшие все равно затрагивали проблемы суверенитета РСФСР и с точки зрения взаимоотношений с Союзным центром, и с точки зрения процессов, происходивших в автономных республиках. Съезд принял Постановление об итогах обмена мнениями о принципах заключения Союзного договора<sup>2</sup>. При обсуждении поправок к проекту Закона РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» затрагивались вопросы правового статуса автономных образований в составе РСФСР. Многие выступавшие склонялись к тому, что все автономные образования надо уравнивать, поднять их статус. В итоге все вылилось в решение Съезда о разработке Федеративного договора. В нем и будут решены необходимые вопросы.

## **2. Изменение правового статуса автономных республик в составе РСФСР**

Совершенствовать свой правовой статус автономные республики в составе РСФСР начали, конечно, не с момента принятия Закона РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного

1. См.: Второй (Внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР. 27 ноября - 15 декабря 1990г. Стенографический отчет: В 6 т. М., 1992. Т.1. С.4-8.

2. См. там же. Т. IV. С.309-311.

Закона) РСФСР», в частности пунктов 4 и 5, а гораздо раньше, после принятия Россией Декларации о государственном суверенитете. Но толчком к этому все же была не российская Декларация (как об этом часто говорили и говорят), а правовые документы СССР, о чем выше уже говорилось. В Законе СССР о разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации прямо указываюсь на необходимость принятия деклараций всеми субъектами. Автономные же республики признавались субъектами Союзного договора т.е. субъектами Федерации. Причем союзный законодатель предписал союзным и автономным республикам привести свое законодательство в соответствие с Законом СССР «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации».

Поэтому, будучи законопослушными, автономные республики и начали принимать Декларации о суверенитете. Ряд из них, воспользовавшись моментом, не захотели объявлять себя в составе РСФСР. Первой приняла декларацию о государственном суверенитете Северо-Осетинская АССР - 20 июля 1990г. Затем последовательность принятия деклараций такова: Карельская АССР - 9 августа 1990г., Коми ССР - 29 августа 1990г., Татарская ССР - 30 августа 1990г., Удмуртская республика - 20 сентября 1990г., Якутская-Саха ССР - 27 сентября 1990г., Бурятская ССР - 8 октября 1990г., Башкирская ССР - 11 ок-

тября 1990г., Калмыцкая ССР - 18 октября 1990г., Марийская ССР - 22 октября 1990г., Чувашская ССР - 24 октября 1990г., Чечено-Ингушская ССР - 27 ноября 1990г., Советская Республика Тува - 12 декабря 1990г., Кабар-дино-Балкарская ССР - 31 января 1991г.

Две республики в составе РСФСР не принимали деклараций о государственном суверенитете. Но и они не остались в стороне от процесса суверенизации, приняв другие документы. В Мордовской АССР была принята Декларация о государственно-правовом статусе Мордовской ССР. В Дагестанской АССР 13 мая 1991 г. было принято Постановление о государственном статусе Дагестанской АССР. Таким образом, только две республики приняли документы, в названиях которых нет слова «суверенитет»: Мордовская и Дагестанская. Все другие декларации провозглашают государственный суверенитет.

Анализ деклараций показывает, что только две республики: Татарстан и Чечено-Ингушская - не употребили в декларациях слова «в составе Российской Федерации». Все другие республики уточнили, что они находятся в составе Российской Федерации. Только одна республика - Чечено-Ингушская - в своей Декларации не упомянула в той или иной форме о договорных отношениях с РСФСР, подчеркнув, что подпишет Союзный договор лишь в случае решения территориального вопроса. Другие республики по-

ступили по-разному. Одни из них ясно указали на желание подписать Федеративный договор, другие - подписать договор «с РСФСР и СССР». Трудно упрекнуть республики в каком-то умысле: именно такой стиль изложения характерен для некоторых государственно-правовых документов СССР. Следуя этим документам, все без исключения республики объявили о своем желании быть участниками союзного договорного процесса. Отметим, что реализация этого желания ставила под угрозу целостность РСФСР. С точки зрения соблюдения прав всех национальностей, населяющих ту или иную республику, следует отметить Мордовскую Республику. В Декларации о государственно-правовом статусе Мордовской ССР говорится о многонациональном народе республики, о гражданах всех национальностей Мордовской ССР, составляющих народ республики и т.д., т.е. в Декларации не выделяется вопрос о преимуществах «титульной нации». «Неотъемлемое право татарской нации» на самоопределение подчеркивается в Декларации о государственном суверенитете Татарской ССР. Разница в подходах налицо. Эту разницу можно показывать дальше на основе анализа деклараций, однако формат методического пособия этого не позволяет.

Отметим, что в декларациях фиксировались позиции республик по многим вопросам: суверенитета, принципов взаимоотношений с РСФСР и СССР,

экономики, языка, культуры и т.д. Резче всего, конечно, была Декларация о государственном суверенитете Чечено-Ингушской Республики. В ней пишется: «Чечено-Ингушская Республика имеет атрибуты суверенного государства: гражданство, герб, флаг, гимн и столицу» (статья 18). Чечено-Ингушская Республика есть суверенное государство, созданное в результате самоопределения чеченского и ингушского народов. Пребывание в составе РСФСР или СССР эта республика, как уже отмечалось, ставила в зависимость от решения территориального вопроса.

Анализируя декларации и другие документы, закрепляющие статус автономных республик в составе РСФСР, приходим к выводу, что при существовавшем в то время положении было бы опасным для России не соглашаться с развитием федерализма, в том числе с подписанием Федеративного договора. Все другие республики СССР о себе уже позаботились. Единство РСФСР подвергалось опасности. Идея Федеративного договора играла связующую роль.

В нескольких словах следует остановиться на вопросе об образовании новых республик в составе РСФСР. Инициатива в этом вопросе, как уже было показано, принадлежала Союзному центру. Суверенизация существовавших АССР всколыхнула политическую элиту в ряде автономных областей РСФСР. Примеры преобразований в истории России уже были (о чем говорилось выше). Поэтому неко-

торые автономные области поставили вопрос о преобразовании их в республики. Конституция РСФСР в ее новой редакции не препятствовала такому преобразованию. Верховный Совет РСФСР принял Закон о порядке преобразования Адыгейской, Горно-Алтайской, Карачаево-Черкесской и Хакасской автономных областей в Советские Социалистические Республики в составе РСФСР (3 июля 1991г.). В соответствии с этим законом были приняты индивидуальные законы по Адыгейской, Горно-Алтайской, Карачаево-Черкесской и Хакасской ССР в составе РСФСР<sup>1</sup>. Соответствующие изменения были внесены и в Конституцию РСФСР<sup>2</sup>. К осени 1991г. осложнилась ситуация в Чечено-Ингушской Республике. И Верховный Совет, и Президент РСФСР принимали меры к урегулированию ситуации, но успехов не наблюдалось. Верховный Совет, удовлетворив инициативу Президента Б.И. Ельцина, принял Закон об образовании Ингушской Республики в составе Российской Федерации (4 июня 1992г. № 2927-1). Вопрос о Чеченской Республике предполагалось решить после урегулирования кризисной ситуации. В настоящее время, как известно, Чечня – субъект Федерации, принята Конституция, избран на законных основаниях Глава Республики.

Таким представляется процесс преобразований

1. См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР. № 27. 1991. С.930-934.

2. См. там же. С.935.

внутри РСФСР до подписания Федеративного договора и чуть позже - после.

### **3. О реализации положений Федеративного договора**

Реализацией следует считать сам факт вхождения содержания Федеративного договора в Конституцию России. Кроме того, Президиум Верховного Совета РФ принял Постановление «О плане работы Верховного Совета Российской Федерации по реализации положений Федеративного договора...» (17 июля 1992г.). Этот план был весьма обширен. В нем, в частности, предусматривалось создать научный труд «Федерализм в истории России». Такой труд был создан и опубликован. Значительную часть планируемых мероприятий Верховному Совету удалось выполнить<sup>1</sup>, но что-то осталось невыполненным в связи с демонтажем системы Советов. Главное, что следует отметить, - Федеративный договор спас Россию от распада, он стал плотью и новой Конституции (1993г.), он заложил основы российского федерализма, которые определили развитие России не только на 12 следующих лет, но и на будущее.

---

1. См.: Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в истории России: В 3 кн. М: Республика, 1993.

## **Тема 5. Особенности развития российского федерализма после распада СССР. Развитие российского федерализма начиная с 2001 года.**

**Лекция 2 час. Семинар 2 ч. Самостоятельная работа 4 ч.**

### **План**

1. Федеративный договор, его разработка и подписание.
2. Вопросы федерализма в Конституции Российской Федерации 1993г.
3. Договорный период в развитии федерализма.
4. Начальный этап централистских тенденций.
- 5 Теоретико-политические аспекты федерализма.
6. Практическая деятельность в области федерализма.

### **1. Федеративный договор, его разработка и подписание**

Идея разработки Федеративного договора, как уже было показано, высказывалась Б.Н. Ельциным на Первом Съезде РСФСР. В связи с этим упоминался и Совет Федерации. В Постановлении Президиума Верховного Совета РСФСР о Федеративном договоре (июль 1990г.) речь шла о создании Совета Федерации для координации работы по заключению Федеративного договора. Такой координирующий орган был создан. Он рассматривал проекты Федеративного договора, пока Председателем

Верховного Совета был Б.Н. Ельцин. Вполне возможно, что данный координирующий орган стал прообразом Совета Федерации - палаты Федерального Собрания образца 1996г. Если говорить конкретно о разработке Федеративного договора, то первым правовым документом практического свойства, видимо, нужно назвать упоминавшееся Постановление Президиума Верховного Совета от 17 июля 1990г.

Итоги начального этапа работы над проектом Федеративного договора подвел Третий (Внеочередной) Съезд народных депутатов, состоявшийся 28 марта - 5 апреля 1991г. Первым на вопрос о Федеративном договоре вышел Ельцин, Председатель Верховного Совета, хотя тема обсуждалась другая, в том числе введение института президентства в России. Оказалось, что два этих вопроса взаимосвязаны. Ельцин обратил внимание депутатов на то, что в борьбе за влияние на автономии и Союз, и РСФСР ушли слишком далеко в вопросе «раздачи суверенитетов». «Но победителей в этом соревновании, - сказал он, - быть не может. В стратегическом плане проиграли и центр, и Россия, и автономии. Все! Пора остановиться! Есть еще шанс. Логика выхода из тупика очевидна и проста». Далее речь идет о Договоре с субъектами Российской Федерации<sup>1</sup>. В итоге, после долгих дебатов, Съезд

---

1. См.: Третий (Внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР. 28 марта - 5 апреля 1991г.: Стенографический отчет. В 5т. М., 1992. Т.1. С. 20, 127, 134, 136.

принял Постановление «Об основных началах национально-государственного устройства РСФСР (о Федеративном договоре)» (5 апреля 1991г.). 16 мая 1991г. было принято Постановление Верховного Совета РСФСР «О порядке и сроках завершения работы над проектом Федеративного договора». Хотя в Постановлении предписывалось внести проект Федеративного договора на рассмотрение Верховного Совета в июне 1991г. (пока Ельцин был Председателем Верховного Совета), но этого не произошло из-за упорного сопротивления ряда политических кругов. После избрания Б.Н. Ельцина на пост Президента РСФСР работа над проектом Федеративного договора приостановилась. Однако августовские (1991г.) события показали нестабильность ситуации в СССР и РСФСР, и осенью этого года работа над Федеративным договором возобновилась. После распада СССР тема Федеративного договора актуализировалась. Это поняли почти все политики. В целях сохранения России такой договор был необходим, даже с уступками республикам в составе РСФСР. Именно из-за уступок республикам и «родились» три варианта Федеративного договора: с республиками; с краями, областями, городами федерального значения; с автономными округами и автономной областью. Поскольку за прошедшее время процесс суверенизации республик зашел слишком далеко, то Федеративный договор даже в компромиссном варианте не был подписан Татарстаном

и Чечней. Другими составными частями РСФСР Федеративный договор был подписан 31 марта 1992г., с одной стороны, и Президентом РСФСР, Председателем Верховного Совета РСФСР, с другой стороны. На Шестом Съезде народных депутатов Российской Федерации Федеративный договор был утвержден<sup>1</sup>. Поскольку в Федеративном договоре, который по решению съезда нужно было включить в Конституцию, использовался термин «Российская Федерация», то вокруг него разгорелась дискуссия. После нескольких голосований остановились на новом названии нашей страны - «Российская Федерация - Россия»<sup>2</sup>. С этого момента «исчезла» РСФСР. Появилась Российская Федерация, что то же Россия. Содержание Федеративного договора вошло затем в Конституцию 1993г.

## **2. Вопросы федерализма в Конституции Российской Федерации 1993г.**

12 сентября 1993г. всенародным голосованием принята Конституция Российской Федерации. Как уже отмечалось, в вопросах федерализма Конституция исходила из положений Федеративного договора. Все три текста Федеративного договора были помещены в качестве приложения к тексту собственно Конституции. Федеративному устройству государ-

1. См.: Шестой Съезд народных депутатов Российской Федерации. 6-21 апреля 1992 года. Стенографический отчет: В 5т. М., 1992. Т.2. С.19, 20, 288.

2. См.: там же. Т.IV. С.244-245, 252-254.

ства посвящена глава 3 (статьи 65-79). Однако этим вопросы федерализма в Конституции не ограничиваются. «Федеративные» нормы «разбросаны» и по другим главам, в том числе в главе 1, которая называется «Основы конституционного строя». Учитывая формат методического пособия, не будем подвергать подробному анализу положения Конституции относительно федерализма. Отметим лишь отдельные аспекты, назвав тем не менее статьи, с которыми можно ознакомиться самостоятельно. Итак, статьи 1, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 11, 15, 19, 26, 65-79. возможно, кто-то сочтет спорным отнесение ряда статей к вопросам федерализма. У автора этих строк сомнений нет. Более того, исходя из широкого понимания федерализма, о чем говорилось ранее, к данной проблематике можно отнести многие статьи Конституции, но это уже не для методического пособия. Важно то, что Конституция закрепляет федеративную форму государства в основах конституционного строя. Можно по-разному наполнять эту форму, что и происходит в жизни, но отойти от нее нельзя, если, конечно, соблюдать Конституцию. Из неоднозначной практики вовсе не следует вывод о ее неконституционности. Всякий вопрос (шаг) нужно оценивать конкретно. Конституция сама «дает повод» для неоднозначной практики, ибо внутри ее имеются противоречия. К наличию противоречий следует относиться с пониманием, если учесть политическую ситуацию, в которой Конституция разра-

батывалась, и способ ее принятия. В таких случаях юристы говорят: нужно следовать не только букве закона, но и духу закона.

Относительно федерализма у Конституции 1993г. есть «свой дух», который дает возможность защитить федеративный характер государства, развить его в полезном для страны и общества направлении. К примеру, практика реализации положений статьи 5 Конституции рано или поздно приведет к осознанию доведения до минимума разновидностей субъектов Федерации в ее нынешнем территориальном пространстве. Исключительную важность для федеративных отношений имеют положения ч. 2 и 3 статьи 11 Конституции. Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти (ч. 2 ст. 11). Основа федеративных отношений - разграничение предметов ведения и полномочий. По этому поводу часть 3 статьи 11 гласит: «Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий». Обратим внимание, в какой последовательности перечисляются субъекты Федерации: республики (по алфавиту); края; области; города федерального значения; автономная область; автономные округа. Ранее, о чем уже отмечалось, на

первом месте были края, области. Республики перечислялись не по алфавиту и даже не по времени образования. Конституция позволяет образовывать в составе Федерации новые субъекты Федерации (ч. 2 ст. 65). Соответственно может быть изменен и статус субъекта Федерации по взаимному согласию его и Федерации. Все это закрепляется Федеральным Конституционным законом (ч. 5 ст. 66). Субъекты Федерации могут изменять свои границы с взаимного согласия (ч. 3 ст. 67). Кроме государственного русского языка республики вправе устанавливать свои государственные языки (ч. 2, 3 ст. 68). Конституция особо оговаривает права коренных малочисленных народов (ст. 69). Конституционной проблемой является противоречие между провозглашенным равноправием субъектов Федерации и теми нормами Конституции, которые закрепляют их неравноправие. Хотя известно, что противоречия - стимул к развитию, но лишь через их преодоление, разрешение, иначе они накапливают негатив.

Основу для творческой законодательной деятельности заложили статьи 71 и 72 Конституции. Дальнейшая практика это доказывает, о чем сказано ниже. Исключительно важное значение для субъектов Федерации имеют положения статей 76 и 77 Конституции. В целом Конституция заложила хотя и в чем-то противоречивую, но перспективную основу развития федерализма в России.

### **3. Договорный период в развитии федерализма**

Договорный процесс опирался на часть 3 статьи 11 и части 2, 3 статьи 78 Конституции Российской Федерации. Начался он с подписания Договора Российской Федерации и Республики Татарстан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» (15 февраля 1994г.). Анализ Договора показывает, что есть в нем положения, не соответствующие Конституции Российской Федерации. Ряд исключительных вопросов ведения Российской Федерации передавался в ведение субъекта - Татарстана или совместное ведение. Некоторые вопросы совместного ведения - в ведение Татарстана. Несмотря на это, Договор с Татарстаном в той исторической обстановке следует считать политически целесообразным - Татарстан вошел в сферу федеративных отношений добровольно, на основе Конституции Российской Федерации 1993г., а раньше он находился в стороне от этого процесса, отказавшись от подписания Федеративного договора. Подписанием Договора конфликт в основном был исчерпан. Чечня оставалась вне поля договорных отношений.

Вслед за Татарстаном были подписаны договоры с Кабардино-Балкарской Республикой (1 июля 1994г.), с Башкортостаном (3 августа 1994г.), с Северной Осетией-Аланией (23 марта 1995г.), с Саха-Якутией

(29 июля 1995г.), с Республикой Бурятия (29 августа 1995г.), с Удмуртской Республикой (17 октября 1995г.), с Республикой Коми (20 марта 1996г.), с Чувашской Республикой (27 мая 1996г.), с Республикой Марий-Эл (20 мая 1998г.). Это если речь вести о республиках. Но, исходя из принципа равноправия субъектов Федерации, к договорам «потянулись» остальные. Не давая полного названия договоров, перечислим лишь субъекты, с которыми они были подписаны: Краснодарский край (30 января 1996г.), Хабаровский край (24 апреля 1996г.), Алтайский край (29 ноября 1996г.), Красноярский край и входящие в него округа (1 ноября 1997г.), области: Свердловская (12 января 1996г.), Калининградская (12 января 1996г.), Оренбургская (30 января 1996г.), Омская (19 мая 1996г.), Иркутская и входящий в ее состав автономный округ (27 мая 1996г.), Сахалинская (29 мая 1996г.), Пермская и входящий в ее состав округ (31 мая 1996г.), Нижегородская (8 июня 1996г.), Ростовская (11 июня 1996г.), Ленинградская (13 июня 1996г.), Тверская (13 июня 1996г.), Челябинская (4 июля 1997г.), Магаданская (4 июля 1997г.), Вологодская (4 июля 1997г.), Брянская (4 июля 1997г.), Саратовская (4 июля 1997г.), Самарская (1 августа 1997г.), Ульяновская (30 октября 1997г.), Мурманская (30 октября 1996г.). Ярославская (30 октября 1997г.), Кировская (30 октября 1997г.), Астраханская (30 октября 1997г.), Амурская (20 мая 1998г.), Воронежская (20 мая 1998г.), Ивановская (20

мая 1998г.), Костромская (20 мая 1998г.), г. Санкт-Петербург (13 июня 1996г.), г. Москва (16 июня 1998 г.) - 46 договоров, включая автономные округа. Руководители государства того времени были намерены, о чем публично заявляли, заключить договора со всеми субъектами Федерации. Формально это не противоречило Конституции Российской Федерации, фактически же было в лучшем случае бесполезным явлением, в худшем - вредным для государственности.

Автор этих строк высказывалась по этому вопросу еще в 1995г., когда только смутно просматривалась тенденция к массовости договоров<sup>1</sup>.

Поскольку договорный процесс протекал вне поля зрения парламента, общественности, можно сказать, «кулуарно», то, видя, как он набирает темпы, Государственная Дума все же отважилась принять Федеральный закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» от 24 июня 1999г. № 119-ФЗ. Несмотря на все недостатки этого закона, «заслуга» его в том, что он вводил договорный процесс в законодательное русло. Не случайно после его введения в действие договоров подписано не

---

1. См.: Российская государственность: состояние и перспективы развития/Авт. колл.: Л.Ф. Болтенкова и др. М.: Республика, 1995. С.70-81.

было, а подписанные должны были быть приведены в соответствие с данным Федеральным законом в течение трех лет, т.е. до июля 2002г. Забегая вперед, отметим, что в июле 2003г. указанный закон был отменен: цель его достигнута.

Как уже указывалось, в Чеченской Республике была принята Конституция, соответствующая Конституции РФ, а с Татарстаном по инициативе Президента Путина В.В. был подписан в 2007г. новый Договор уже в рамках Конституции 1993г. и новой процедуры, т.е. Договор утвержден Федеральным Законом<sup>1</sup>.

#### **4. Начальный этап централистских тенденций**

Централистские тенденции стали просматриваться уже в первых указах Президента Российской Федерации В.В. Путина. Речь здесь не идет о критике таковых, а прослеживаются меры, направленные на укрепление федеративной государственности. «Рыхлая» федерация - не для России. В то же время «завинчивание гаек» тоже небезопасно для ее развития. Нужен баланс. Соблюдается ли он, показывает практика. Прежде всего отметим Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000г. №849. Им утвержден перечень федеральных округов: Центральный, Северо-Западный, Северо-Кавказский, Приволжский, Уральский, Сибирский, Дальневосточный. В Указе о полномочном предста-

---

1. См.: Российская газета. 31 июля 2007г.

вителе Президента Российской Федерации в федеральном округе от 13 мая 2000г. №849 бывший институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в регионах РФ преобразуется в институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

В Положении о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе, утвержденном Указом Президента РФ от 13 мая 2000г. № 849, разъясняется, что полномочный представитель - должностное лицо, представляющее Президента Российской Федерации в пределах соответствующего федерального округа. Он обеспечивает реализацию конституционных полномочий главы государства в пределах округа (СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112; № 26. Ст. 2748; № 38. ст. 3781). Затем в данный Указ были внесены дополнения и изменения Указом от 30 января 2001г. №97<sup>1</sup>. Президентом Российской Федерации подписывается Указ «О Государственном Совете Российской Федерации» №1602. Этим Указом утверждается Положение о Госсовете. Госсовет является совещательным органом, содействующим реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. В науке нет однозначной оценки Госсовета. Если это орган совещательный, то он должен быть при Президенте, а не Российской Федерации. Если

---

1. См.: Российская газета. 2001. 31 января, 2000. 1 сентября.

же он «Государственный Российской Федерации», то что является правовой основой его создания? В Конституции нет упоминания о таком «государственном» органе. Однако отсутствие научной ясности в этом вопросе не мешает функционировать Совету на пользу дела. В своем первом Послании (2000г.) Парламенту Российской Федерации Президент В.В. Путин относительно федеративных отношений сказал: «Однако надо признать: у нас еще нет полноценного федеративного государства. Хочу это подчеркнуть: у нас есть, у нас создано децентрализованное государство»<sup>1</sup>.

Как видим, Президент специально обратил внимание парламентариев, а вместе с тем и всех интересующихся данной проблемой, на то, что Россию 2000г. он видит не полноценным федеративным государством, а децентрализованным. Науке известно, что федерации бывают централизованными и децентрализованными, но это не мешает им быть все же федерациями. Переход из одного состояния в другое зависит от конкретной исторической обстановки. То, что к 2000г. стала ясна необходимость корректировать ситуацию, было очевидно многим, и хорошо, что Президент обнародовал эту очевидность. Но в любой корректировке есть пределы, за которыми начинается другое явление. Нельзя сказать, что все сделанное в 2000 году было направлено

---

1. Путин В.В. Какую Россию мы строим // Российская газета. 2000. 11 июля.

на централизацию как таковую. Предпринимались попытки навести порядок в федеративных отношениях, укрепить пошатнувшуюся государственность, упрочить единство правовой системы, обеспечить территориальную целостность Российской Федерации. К примеру, 31 мая 1999г. и 7 ноября 2000г. принимаются Федеральные законы, которыми вносятся изменения и дополнения в Закон Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» от 1 апреля 1993г. №4730-1. 25 декабря 2000г. принимаются три Федеральных конституционных закона: «О Государственном флаге Российской Федерации» №1-ФКЗ, «О Государственном гербе Российской Федерации» №2-ФКЗ, «О Государственном гимне Российской Федерации» №3-ФКЗ. Принимается Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» от 5 августа 2000г. №113-ФЗ. Установленный данным законом порядок формирования Совета Федерации, надо полагать, больше соответствовал интересам Президента Российской Федерации, чем существовавший ранее. Стало больше гарантий того, что в нем будут люди, настроенные на сотрудничество с Президентом, а не на борьбу с ним. Руководители же субъектов Российской Федерации находятся в поле зрения Президента благодаря их членству в Государственном Совете Российской Федерации. Если вспомнить о полномочных представителях в

федеральных округах, то становится ясным, что нити управления стягиваются к Президенту России. В какой-то мере это и есть централизация в целях управления страной. Линия на федеральное вмешательство была взята и внесением изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999г. №184-ФЗ Федеральным законом от 29 июля 2000г. №106-ФЗ. Об этом красноречиво говорят названия новых статей: статья 3 (1) - «Ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; статья 29(1) - «Ответственность должностных лиц органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации», а также употребляемые в законе слова: «ропуск», «предупреждение», «полномочия прекращаются», «Президент Российской Федерации отрешает». Таково начало, заложенное на пути к централизации, в целом к развитию федеративных отношений в 2000г.

## **5. Теоретико-политические аспекты федерализма**

Начнем характеристику вопроса с Посланий Президента Российской Федерации. О Послании 2000г. уже говорилось. Во втором Послании (2001г.) Парламенту Президент также обращается к проблеме федерализма: «По-настоящему сильное государство, - это еще и прочная Федерация. Сегодня

уже можно сказать, период расползания государственности позади. Дезинтеграция государства, о которой говорилось в предыдущем Послании, остановлена»<sup>1</sup>.

В Послании 2002г. В.В. Путин остановился на вопросе о федеральных округах. Он сказал: «В прошедшем году в целом завершилось организационное становление федеральных округов. Федеральная власть реально стала ближе к регионам. Полагаю, настало время перенести на окружной уровень исполнение некоторых федеральных функций, приблизить их к территориям. Прежде всего - в части контрольной и кадровой работы»<sup>2</sup>. Ключевой задачей Президент назвал разграничение сфер ведения между федеральным, национальным и местными уровнями власти. Не обошел вниманием Президент и тему договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между центром и субъектами Федерации. Дав им в целом положительную оценку для их времени, он счел необходимым подчеркнуть, что существование таких договоров часто приводит к фактическому неравенству в отношениях между субъектами Федерации. Необходимость и возможность договоров с отдельными субъектами Президент не отрицает, но заключать их «за спиной» других субъек-

---

1. Путин В.В. Не будет ни революций, ни контрреволюций // Российская газета. 2001. 4 апреля.

2. Путин В.В. России надо быть сильной и конкурентоспособной // Российская газета. 2002. 9 апреля.

ектов Федерации, без предварительного обсуждения и достижения общественного консенсуса, он полагает, неправильным. А это значит, что все договоры о разграничении полномочий должны проходить обязательную процедуру утверждения федеральным законом. Тщательно прочитав Послание 2002г., приходишь к выводу, что Президент высказался по всем актуальным аспектам федерализма.

Как бы подведением итогов и изложением задач на текущий год и перспективу стали некоторые положения Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2003г. В.В. Путин считает, что единство страны восстановлено юридически и фактически. Государственная власть укреплена. Федеральная власть приближена к регионам. Восстановлено единое правовое пространство. А вот в сфере разграничения полномочий еще многое предстоит сделать, так же как и в построении дееспособной, финансово обеспеченной власти на местах. Особо Президент оговорил необходимость разработать и подписать договор о разграничении полномочий между федеральным Центром и Чеченской Республикой<sup>1</sup>. Шла ли наука в это же время «в ногу» с президентскими посланиями? А можно сказать и так: совпадала ли позиция Президента с научными

---

1. См.: Послание Президента России В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2003. 17 мая.

разработками? Зная основную массу трудов в области федерализма, включающую в себя и национальную проблематику, можно сказать, что большого разрыва в двух явлениях нет. Если брать федерализм «в чистом виде», то разрыв вообще незначителен. Если вести речь о национальной политике, межнациональных отношениях, то здесь сравнивать почти нечего, ибо на эту тему в Посланиях мало что можно извлечь. Хотя не говорить о теме - это тоже позиция.

В Послании 2004г. Путин В.В., не акцентируя внимания на конкретных принципах, подчеркнул, что «никакого пересмотра фундаментальных принципов нашей политики не будет. Приверженность демократическим ценностям продиктована волей нашего народа и стратегическими интересами самой Российской Федерации»<sup>1</sup>. Напомню, что принцип федерализма, правда, без конкретного упоминания этого слова, отражен в Конституции России, так же, как и основные направления национальной политики, следовательно, они фундаментальны. Из последующих Посланий Президента РФ касательно федерализма, следует указать на Послания 2008, 2009, 2013 гг. Особенное внимание проблемам федерализма уделено в послании 2008г.

---

1. См. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации / полный текст выступления Президента РФ Владимира Путина перед депутатами Федерального Собрания в Кремле 26 мая 2004г. // Российская газета. 2004. 27 мая.

Чему были посвящены научные исследования в данный период?

Первое - общим проблемам федерализма. Второе - разграничению предметов ведения и полномочий. Третье - развитию законодательства по предметам совместного ведения.

Четвертое - праву народов на самоопределение. Пятое - миграционным процессам.

Шестое - правовому статусу республик в составе Российской Федерации.

Седьмое - этнополитическим конфликтам.

Восьмое - формированию межнациональных отношений в России и по регионам.

Девятое - региональной политике в условиях формирования федеративных отношений.

Десятое - деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Одиннадцатое - коренным малочисленным народам Севера.

Двенадцатое - интеграции народов Северного Кавказа.

Тринадцатое - мусульманскому праву в российских правовых системах.

Четырнадцатое - диаспорам в Российской Федерации.

Пятнадцатое - национально-культурной автономии.

Шестнадцатое - бюджетному федерализму.

Семнадцатое - разделению государственной власти в Российской Федерации.

Восемнадцатое - компетенции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Девятнадцатое - функционированию органов государственной власти федерального и регионального уровня.

Двадцатое - конституционной законности в федеративном государстве.

Двадцать первое - защите прав и свобод человека и гражданина в рамках федерального округа.

Двадцать второе - федеральному вмешательству в дела субъектов Российской Федерации.

Двадцать третье - обеспечению конституционной безопасности Российской Федерации.

Двадцать четвертое - обеспечению территориальной целостности Российской Федерации.

Двадцать пятое - трансформациям российского федерализма.

Таким образом, по нашим наблюдениям и подсчетам, **двадцать пять направлений** в сфере федерализма только за три года стали объектом научных разработок. Здесь не утверждается, что эти подсчеты единственно верные, ибо наверняка есть работы, не попавшие в поле зрения автора этих строк. Если говорить о конкретных научных предложениях, выводах, то они разные. **Но оппозиции как таковой государственному курсу нет, хотя опасения на счет свертывания с пути федерализма существуют. В массе же своей и молодые, и маститые ученые**

*являются сторонниками федеративного устройства России*, которое бы не устраняло возможности проводить разумную национальную политику, действуя в направлении формирования российского народа (нации). Конкретный анализ работ в рамках методического пособия невозможен. Они будут перечислены в списке литературы к данной теме.

## **6. Практическая деятельность в области федерализма**

В 2001-2002 гг. была продолжена линия на «упорядочение» федерализма путем принятия законов, иных нормативных правовых актов, практических мер. Были внесены изменения и дополнения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999г. Федеральными законами от 8 февраля 2001г. №3-ФЗ, от 7 мая 2002г. №47-ФЗ, от 4 июля 2003г. №95-ФЗ. В последнем из названных законов имеется статья 3 «Обеспечение верховенства Конституции Российской Федерации и федерального законодательства». В новой редакции изложена и статья 13 «Гарантии депутатской деятельности и неприкосновенности депутата». Статья 19 дополнена новым пунктом - 8, в котором говорится о законе субъекта Российской Федерации, регулирующем отзыв высшего должностного лица субъекта РФ. Введены

новые главы - IV(1) - IV: «Общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации» и «Экономическая основа деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации». Первая глава содержит девять новых статей под №26(1) - 26(9). Вторая - 13 под №26(10) - 26(22), введение и другие новшества, т.е. ФЗ от 6 октября 1999г. претерпел «революционные» изменения. Примечательно то, что новая редакция ФЗ отменяет Федеральный закон от 24 июля 1999г. №119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». Новыми нормами закона устанавливаются порядок определения полномочий субъектов РФ; принципы и порядок заключения договоров о разграничении полномочий; принципы и порядок заключения соглашений; собственность субъекта РФ; бюджет субъекта РФ; доходы и расходы бюджета РФ. Закон вводит возможность временного осуществления федеральными органами государственной власти отдельных полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Одним словом, не перекрывая принципы федерализма, Федеральный закон все же «показывает федеральную руку». Если говорить об изме-

нениях на период 2014г. в Федеральном законе от 6 октября 1994г., №184, то в него вносились изменения более 80 раз. С одной стороны, это свидетельствует о гибкости правовой системы, но с другой стороны, можно говорить и об отсутствии стабильности, продуманности. Федеральный закон, который должен представлять собою Основы, превратился в Инструкцию, причем в подробную.

Федеральным Конституционным законом от 8 февраля 2001г. №1-ФКЗ были внесены изменения и дополнения в ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21 июля 1994г. № 1-ФКЗ. 17 июля 2001г. Президент РФ подписал Федеральный закон «О разграничении государственной собственности на землю» (№ 101-ФЗ). Он имеет прямое отношение к федеративным отношениям, ибо, как сказано в преамбуле, закон определяет правовые основы разграничения государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации (федеральную собственность), собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований (муниципальную собственность).

Важным с точки зрения развития федерализма является Федеральный Конституционный закон (ФКЗ) «О принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта Российской Федерации» от 17 декабря 2001г. №6-ФКЗ.

В данном законе дается понятие принятия в Российскую Федерацию нового субъекта как проце-

дуры, предусматривающей изменение состава субъектов Российской Федерации в результате присоединения к Российской Федерации иностранного государства или его части. Под образованием в составе Российской Федерации нового субъекта понимается процедура, предусматривающая изменение состава субъектов Российской Федерации, не связанная с принятием в Российскую Федерацию иностранного государства или его части. Закон компактен: всего 14 статей. Однако в нем предусмотрены основные требования к принятию в Российскую Федерацию и образованию в ее составе нового субъекта; условия принятия в Российскую Федерацию нового субъекта и образования в составе Российской Федерации нового субъекта; порядок принятия и образования нового субъекта. Забегая вперед, следует отметить, что в соответствии с этим законом происходит преобразование «старых» субъектов РФ в «новых» - Пермский край, Забайкальский край, Камчатский край, Красноярский край, Иркутская область. Как видим, где-то и новое название приобретается, где-то при «старом» названии усложняется состав субъекта Федерации. Этот же Закон «сработал» с случае воссоединения Крыма с Россией и образования в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения - Севастополь. 13 мая 2002г. Президент РФ подписал Федеральный закон «О гражданстве в Российской Федерации» (№62-ФЗ). В контексте федерализма от-

мечаем, что данный закон не упоминает о гражданстве республик в составе Российской Федерации.

Важным с точки зрения прав коренных малочисленных народов является Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока» от 7 мая 2001г. №49-ФЗ. Этим законом установлены правовые основы образования, охраны и использования территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока для ведения ими на этих территориях традиционного природопользования и традиционного образа жизни.

Нельзя не отметить и Федеральный закон «О временных мерах по обеспечению представительства коренных малочисленных народов Российской Федерации в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации» от 7 февраля 2003г. Этот ФЗ принят как бы в развитие другого ФЗ - «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30 апреля 1999г. №82-ФЗ. 10 ноября 2003г. Президент РФ подписал Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О национально-культурной автономии» №136-ФЗ. Это подтверждает, что федеральный законодатель не игнорирует национальную проблематику.

К проблемам федерализма имеют отношение: Федеральный закон «О системе государственной

службы Российской Федерации» от 27 мая 2003г. №58-ФЗ; Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 10 января 2003г. №7-ФЗ. Исключительный по важности с точки зрения федерализма Федеральный закон «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности», подписанный Президентом РФ 8 декабря 2003г. №164-ФЗ. Во-первых, стоит обратить внимание на то, что закон называется «Об основах...», т.е. он не пытается предусматривать все «до мелочей», оставляет простор нормотворческой работе субъектов Федерации. Во-вторых, у закона и содержание федералистское. Поскольку местное самоуправление находится в системе федеративных отношений, то нельзя обойти стороной принятый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003г. №131-ФЗ, в который внесено также большое количество изменений, в том числе, в 2014г. о двухуровневом местном самоуправлении.

Среди практических мер можно отметить достижения в области обеспечения единого правового пространства Российской Федерации. Хотя неоднородность существует, но это уже не «анархия», не борьба правовых систем, а скорее явление, вызванное асимметрией Федерации, естественно-природными особенностями субъектов РФ. Хотелось бы

отметить, что на пути создания и развития правового пространства важно не перешагнуть через грани федерализма, вполне отвечающие современной российской государственно-правовой практике.

В рассматриваемые годы начал и, можно сказать, завершился процесс «отмены» договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов РФ. Подавляющая часть этих договоров прекратила свою деятельность по договоренности обеих сторон, т.е. были подписаны новые договоры о прекращении действия прежних договоров. Сведения об этом публиковались в печати, в том числе в «Российской газете» - официальном издании. Надо сказать, что процесс этот закономерен и не противоречит принципам федерализма. В данный период перед государством стоят другие задачи, вызванные другими проблемами, другими вызовами времени. В этом контексте не подлежит сомнению законность и оправданность Договора между Россией и Крымом (март 2014г.). Напротив, это яркое проявление федерализма. Факторами, подтверждающими реализацию принципа федерализма, являются и создание двух федеральных округов, вернее разделение одного на два – Южный и Северо-Кавказский ф.о. и одного нового – Крымского ф.о. (соответственно, 2010 и 2014 гг.). Кроме этого, отмечаем создание Министерства по развитию Дальнего Востока, Министерства по делам Северного Кавказа и Министерства по делам Крыма.

## **Тема 6. Проблемы и перспективы российского федерализма**

**Семинар 2 ч., самостоятельная работа 2 ч.**

### **План**

1. Проблемы в области теории федерализма.
2. Проблемы в области практики федерализма.
3. Перспективы российского федерализма.

#### **1. Проблемы в области теории федерализма**

Начнем с того, что разность научных позиций не обедняет, а обогащает науку. Но для того, чтобы наука была востребована практикой, являлась полезной для нее, по каким-то определенным вопросам нужны общепринятые, устоявшиеся позиции, определения, формулировки. Есть такие вопросы и в области федерализма. Почему на протяжении веков практики государственного строительства, даже великие из них, относились настороженно, если не негативно, к федерализму? Вероятно, потому, что недостаточно четко разработана теория федерализма. Государственникам федерализм представляется помехой единству, целостности страны. А среди «нормальных» руководителей государства редко можно встретить негосударственника. Однако знание федерализма, владение его принципами вовсе не помешает государственникам осуществлять свои замыслы по укреплению государства, его территориальной целостности. Для этого

ученые должны хорошенько поработать над теорией федерализма и по основополагающим вопросам выработать единую позицию (что-то вроде учебника). Попытку такую предпринял профессор, доктор философских наук Р.Г. Абдулатипов, создав труд «Федерология», но это только начало. Нужны усилия разных специалистов - правоведов, политологов, экономистов, историков, этнографов, психологов и др., чтобы создать стройную, ясную теорию федерализма, пригодную для практиков-государствоведов. Государственники не должны бояться слова «федерализм» и отмахиваться от него как от назойливой мухи или бояться как страшного сна, как это происходит в 2014г. в Украине.

Какие вопросы выдвигаются во главу угла? Многие, если не все. В начале методического пособия уже называлось более 20 элементов федерализма, а по некоторым подсчетам - их 160. В нашей российской государственно-правовой науке их исследовано ничтожное меньшинство. Следовательно, федерализм во всей его привлекательности, многогранности не раскрыт, не показан. А если наука не готова воспринять все богатство содержания федерализма, то что говорить о практике? До сих пор, на протяжении веков, злободневным вопросом в федерализме является категория «суверенитет». Методическое пособие не предназначено для того, чтобы вступать в длительные дискуссии по тому или иному вопросу.

Здесь лишь обозначаются проблемы. На наш взгляд, проблема суверенитета прямым образом связана с понятием «федерация». Многие поколения приучены к «классическому» определению федерации как союзу государств, в результате которого создается новое государство, которому государства-члены (субъекты федерации) делегируют полномочия, оставляя за собой часть полномочий.

Ясно, что в такой федерации суверенитет союзного государства произволен от суверенитета государств, его создавших. В какой-то мере эта теория распространялась и на СССР. После его распада эта теория автоматически была распространена и на Российскую Федерацию. Почва, как было показано выше, уже имелась: автономные республики исторически рассматривались как социалистические государства, да союзные законодатели посчитали, что АССР должны принять декларации о суверенитете и стать субъектами Союзного договора. Разработчики Федеративного договора столкнулись с историческими фактами, через которые не перешагнешь, если хочешь мира для страны. Суверенитет субъектов Федерации был признан в пределах предметов их ведения. Это абсолютно нормальный и теоретически, и практически шаг. Но если Российскую Федерацию трактовать иначе, как она исторически создавалась и каковой она сейчас есть, то над проблемой государств, входящих в государство, нужно теоретикам

думать: либо Российскую Федерацию образуют не-суверенные государства (а такое в теории имеет место быть), либо субъекты Российской Федерации - не государства, к примеру края, обладающие суверенитетом в пределах своих предметов ведения. Это относительно суверенитета. Другая проблема - типы, виды субъектов федерации и связанная с этим (и не только этим) асимметрия. Третья проблема - так ли уж хорошо, что территория Российской Федерации - это территория ее субъектов? Теоретики должны подумать над вопросом о том, что у Центра должна быть своя «независимая» территория, но тоже входящая в Федерацию. Видимо, придется думать и над четвертой проблемой - асимметрией, причем разной: правовой, социально-экономической, демографической и т.д.

Нельзя, на наш взгляд, устраняться от проблемы взаимосвязи федерализма с этнополитикой, федерализма с религией, федерализма и регионализма, федерализма и возможностей приграничного сотрудничества. Одним словом, много теоретических проблем, исследование которых помогло бы ориентироваться в практике государственного строительства.

## **2. Проблемы в области практики федерализма**

Многие теоретические вопросы, о которых только что говорилось, ориентированы прежде всего на практику. И тем не менее практика не может нахо-

даться в состоянии ожидания теоретических разработок. Иногда ей приходится опираться на самое себя (действовать так, как было, или вопреки этому либо по интуиции).

Событием в сфере федеративных отношений явилось создание федеральных округов. Хотя юридически их вроде бы и не создавали. Напомним, что Указом Президента Российской Федерации утверждено Положение о полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе. И сам Указ называется «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» от 13 мая 2000г. №849 с изменениями и дополнениями от 21 июня 2000г. №1149, 9 сентября 2000г. №1624, 30 января 2001г. №97. Существовавший институт полномочных представителей Президента в регионах преобразован в институт полномочных представителей Президента в федеральных округах. Казалось бы, ничего революционного не произошло. Усовершенствован механизм обеспечения конституционных полномочий Президента по внутрироссийским делам. Но это только на первый взгляд. Функционирование федеральных округов показывает, что фактически они вошли в систему федеративных отношений, а формирующиеся в них органы - в систему органов власти. Интересно то, что уже защищаются диссертации по юридической специализации, где фигурируют федеральные

округа как части (субъекты) Федерации. К примеру, условное название диссертации: «Проблемы обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Центральном федеральном округе». При этом, как показывает процесс защиты диссертации, где присутствовал автор этих строк, никто не ставит под сомнение научную правомерность такой постановки вопроса. По радио, телевидению, в печати зачастую можно услышать, увидеть, прочитать, что в таком-то федеральном округе родилось, умерло, совершено столько-то... даже погоду иногда стали прогнозировать по округам. Так, постепенно, люди забывают, что есть в России Белгородская, Брянская, Владимирская, Воронежская, Ивановская, Калужская, Костромская, Курская, Липецкая, Московская, Орловская, Рязанская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Тульская, Ярославская области. Зато они усвоили, что есть Центральный федеральный округ и его центр - г. Москва. Кстати, о Москве. На нее возложили еще одну функцию. Это тоже практическая проблема. Москва - столица, субъект Федерации, центр федерального округа. Все, что сейчас сказано, - не в осуждение и не в критику, а с целью обозначить проблему - правовую, функциональную и научную неувязку.

Предпринимается ряд практических шагов к укоренению в сознании людей фактора двух – трех столиц. Тоже проблема, которую необходимо решать

не только на политико-психологическом, но и на правовом уровне. Ведь Конституция Российской Федерации недвусмысленно решает этот вопрос: «Столицей Российской Федерации является город Москва. Статус столицы устанавливается федеральным законом» (статья 70, часть 2). Закон Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации» существует от 15 апреля 1993г. № 4802-1 с изменениями и дополнениями. Для статуса столицы характерно и то, что она является местом нахождения федеральных органов государственной власти, представительств субъектов РФ, дипломатических представительств иностранных государств в Российской Федерации. В связи с этим еще одна проблема - «переселение» каких-либо федеральных органов государственной власти в другой город. Эта проблема скорее практическая, нежели научная. Решить ее можно, либо внося дополнение в часть 2 статьи 70 Конституции Российской Федерации, соответственно этому изменив Федеральный закон о столице, либо вообще, не трогая Конституцию, усовершенствовать Федеральный закон о столице, ибо нынешняя запись в Конституции лаконична, она отсылает к Федеральному закону. Смотря на что будет делаться упор - на размещение федеральных органов государственной власти либо на фактор двух (трех) столиц в Российской Федерации. С точки зрения федерализма важен и вопрос рассредоточения управ-

ленческих органов: ближе к объекту управления.

Существует проблема государственно-национальной политики (в области национальных отношений) и её увязки с федеративной политикой. По этому поводу существует Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утверждённая Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012г. №1666. К сожалению, не избегая федералистской терминологии, Стратегия в значительной мере замыкается на национальной проблематике, не выделяя федерализма как проблемы. Между тем, в условиях России национальная и федеративная проблематика взаимосвязана. Это подтверждает не только история, но и факты современности (образование в составе России новых субъектов – республики Крым и города федерального значения – Севастополя, где государственными языками объявлены: русский, украинский и крымско-татарский).

Практической проблемой остается и процесс «укрупнения» субъектов Федерации. Соответствующий Федеральный Конституционный закон имеется. Вопрос состоит в политической воле и правильном выборе, «кого с кем» объединить. С этой и других точек зрения назревает проблема парламентаризма в целом и формирования Совета Федерации в частности. Отрадно отметить, что 28 мая 2014г. принят дол-

гожданный автором этих строк Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». Если не менее чем две трети субъектов Федерации одобряют этот Закон, он вступит в силу. Тогда Президент России будет назначать представителей Российской Федерации в Совет Федерации. Полагаю, что этот Закон будет встречен учеными неоднозначно, но мною такая идея высказывалась еще до принятия Конституции РФ, но не была воспринята.

Далеко не все вопросы решены в области судостроительства. Здесь, кажется, проблема куда серьезней, чем можно предполагать, даже после принятия соответствующего закона. Однако история любого государства изобилует фактами создания, упразднения, реорганизации государственных структур. Особенно это актуально для стран, находящихся в состоянии «вечного» поиска, «стабильного» переходного периода. Россия относится к числу таких стран. В какой-то мере это нужно не только для самосохранения, но и для развития. Однако рано или поздно необходимо переходить к созданию структур не на «потребу дня», а на века. Перечисление проблем основано на субъективной позиции автора и подлежит не столько «заучиванию», сколько обсуждению. То же относится и к нижеследующему вопросу, завершающему методическое пособие.

### 3. Перспективы российского федерализма

Говорить о перспективах российского федерализма в сегодняшней ситуации сложно. Иногда раздаются голоса, что взят курс на похороны федерализма в России, что у нас унитарный федерализм, квазифедерализм, что нам следует брать пример с США, Индии, Малайзии<sup>1</sup>. «Виной» тому бывают высказывания некоторых политиков и чиновников иногда на совещаниях, иногда в печати, которые сводятся к одному: зачем нам федерализм? Россия и без него обходилась, значит, обойдется. Автору этих строк не хотелось бы связывать эти высказывания с официальной линией руководства страны. Курс на развитие федерализма (не надо путать с реформированием) наблюдается, а о похоронах пока рано говорить, весомых оснований нет. ***Да и можно ли похоронить федерализм в такой стране, как Россия? Это значило бы похоронить Россию.*** Амбициозным (в лучшем смысле) политикам следовало бы порекомендовать не отречься от федерализма, а пройти курс обучения (самостоятельно или с помощью специалистов), чтобы понять все его преимущества в целях возрождения Великой России. С позиций интересов России мы полагаем, что перспективы у федерализма есть. Даже если отбросить объективную в этом необходимость и предположить, что субъективное начало на какое-то время победит, что в истории

1. См.: К новой модели российского федерализма / Под общей ред. А. Захарова, О. Здравомысловой, А. Рябова. М., 2013.

бывает, то все равно трудно поверить, что так легко можно будет освободиться от того «груза» федерализма, который создан на сегодняшний день, причем уже действующим руководством страны. За 22 года, прошедших после подписания Федеративного договора, идеи федерализма прочно вошли в мозги значительного количества граждан России, в систему государственной власти, в методы ее деятельности, в механизм взаимодействия России с внешним миром. Пожалуй, внешний фактор может оказаться весомее всех в выборе в пользу федерализма. От процесса глобализации никуда не уйти. Россия исторически, меняя формы своего бытия, глобализировала мир. Удавалось ей это с помощью сочетания элементов унитаризма и федерализма, когда федерализм еще не «был в моде» в мировом масштабе, тем более когда он был уже широко известен. Нет резона России теперь, когда полмира пользуется этим инструментом, выбрасывать его на свалку. Более того, им надо активнее пользоваться. Не утверждаем, но может случиться так, что многие назревшие или назревающие вопросы в сфере государственного (федеративного) строительства могут быть решены более безболезненно и оперативно с помощью нового Федеративного договора.

Конституция Российской Федерации не исключает такой политико-правовой возможности. Собственно, как и подписание отдельных догово-

ров. Именно в соответствии с Конституцией РФ был обновлён Договор с Татарстаном (см. Федеральный закон «Об утверждении Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Татарстана» от 24 июля 2007г. №199-ФЗ)<sup>1</sup>.

Также на основании Конституции и Федеральных конституционных законов в России увеличилось количество субъектов – их стало 85. Это произошло в результате добровольного воссоединения Крыма с Россией. Правовая последовательность выглядит следующим образом: Конституция Российской Федерации. Федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в её составе нового субъекта Российской Федерации» от 17 декабря 2001 года №6-ФКЗ. 16 марта 2014г. крымчане после принятия Декларации о независимости проводят референдум. 17 марта 2014г. В.В. Путин подписывает Указ «О признании Республики Крым» №147, который гласит: «Учитывая волеизъявление народов Крыма на общекрымском референдуме, состоявшемся 16 марта 2014г., признать Республику Крым, в которой город Севастополь имеет особый статус, в качестве суверенного и независимого государства»<sup>2</sup>. 18 марта 2014г. подписан Договор между Российской

1. Российская газета. 2007. 31 июля.

2. Российская газета. 19 марта 2014г. 362 (6334).

Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов»<sup>1</sup>. 19 марта 2014г. Конституционный Суд РФ принял Постановление по делу о проверке конституционности не вступившего в силу Международного договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов<sup>2</sup>. 21 марта 2014 года принят Федеральный Конституционный закон «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения, Севастополя». – ФКЗ №6. 21 апреля 2014г. издан Указ Президента РФ «О мерах по реабилитации армянского, болгарского, греческого, крымско-татарского и немецкого народов и государственной поддержке возрождения и развития»<sup>3</sup>.

Еще раз отметим и создание нового, теперь уже девятого Федерального округа – Крымского.

---

1. Российская газета. 19 марта 2014г.

2. Российская газета. 2014. 20 марта.

3. Российская газета. 2014. 23 апреля.

## **2.4. Самостоятельная работа слушателей**

Вид самостоятельной внеаудиторной работы – написание реферата.

## **Раздел 3. Учебно-методическое обеспечение курса.**

### **3.1. Перечень тем рефератов по курсу «Теория и практика федерализма»**

1. Понятие и сущность федерализма.
2. Истоки становления и развития федерализма в зарубежных странах.
3. Из истории развития идей федерализма в России.
4. Зарождение российского федерализма.
5. Образование СССР.
6. РСФСР – субъект Союзного государства.
7. Причины и процесс распада СССР.
8. Образование Российской Федерации.
9. Проблемы и перспективы российского федерализма.
10. Становление и развитие многонационального российского государства: опыт историко-политологического осмысления.
11. Теория и практика решения национального вопроса в СССР.
12. Формирование национальных отношений в Российской Федерации.
13. Национальные меньшинства и коренные ма-

лочисленные народы в Российской Федерации: правовые основы реализации их прав.

14. Народы России: классификация, учет их в национальной и федеративной политике.

15. Миграционные процессы в Российской Федерации, влияние их на межнациональные отношения.

16. Федерализм как форма государственного управления, его сущность.

17. Федерализм и регионализм. Особенности формирования региональной политики в России.

18. Региональная политика России: концепция и механизмы ее реализации.

19. Состояние и перспективы развития федеративных отношений в Российской Федерации.

20. Особенности формирования федерализма в России: исторический аспект.

21. Местное самоуправление в системе федеративных отношений.

22. Федеральные округа в системе управления федеративными отношениями.

23. Процесс образования новых субъектов Российской Федерации (Республика Крым и город федерального значения – Севастополь).

*Краткие методические указания по их выполнению.*

**Реферат** – это письменная аналитическая работа по одному из актуальных вопросов изучаемого курса (не более 15-20 страниц машинописного текста в

формате: шрифт Times New Roman 14.0 с межстрочным интервалом 1,5.).

По структуре реферат подразделяется на: титульный лист, оглавление с указанием соответствующих страниц, введение, разделы и подразделы, заключение, библиография, приложения.

Во введении автор должен сообщить самые общие данные по выбранной проблеме, обосновать свой выбор указанной темы и т.п.

В заключении следует изложить общие выводы по проделанной работе.

Любые цитаты, статистика и другие данные должны быть снабжены сноской с указанием номера и страницы источника, название которого находится в библиографии.

### **3.2.Список вопросов для подготовки к экзамену (См. Перечень тем рефератов)**

#### **3.3.Список рекомендуемой литературы**

1. Абдулатипов Р.Г. О федеративной и национальной политике Российского государства. М, 1995.
2. Абдулатипов Р.Г. Федерология. СПб., 2004.
3. Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л. Ф. Опыты федерализма. М., 1994.
4. Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф. Россия. В чем суть твоего бытия? М., 1994.
5. Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в истории России: В 3 кн. М., 1992-1993.

6. Аболин О.Ю. Всемирный и европейский федерализм: вероятные перспективы // Полис. 1994. № 5.
7. Авраменко СЛ. Швейцарский федерализм на рубеже тысячелетий: Монография. / Моск. гос. ун-т печати. М., 2003.
8. Австрийская республика. Конституция и законодательные акты. М., 1985.
9. Автономия, федерация и национальный вопрос / Под. ред. В.М. Гессена. СПб., 1906.
10. Алексеев А.С. Русское государственное право: Конспект лекций. Изд. 4. М., 1885.
11. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. М., 2003.
12. Бакунин М.А. Федерализм, социатизм и антитеологизм // Собр. соч. М., 1915. Т. 1.
13. Блюнчли И.К. Общее государственное право. М., 1865.
14. Болтенкова Л.Ф. «Вертикали» и «горизонталы» российской государственности // Бизнес и политика. 1997. №2.
15. Болтенкова Л.Ф. Актуальные проблемы истории становления федерализма в России // Политическая регионалистика: теория и практика: Сб. научных трудов. М.: РУДН, 2003.
16. Болтенкова Л.Ф. К истории и содержанию Федеративного договора// Этнополитический вестник. 1995. № 1.
17. Болтенкова Л.Ф. Российская Федерация и статус ее субъектов // Российская государственность:

состояние и перспективы развития. М., 1995.

18. Болтенкова Л.Ф. Россия: к единению или к развалу? // Народный депутат. 1993. № 8.
19. Болтенкова Л.Ф. Соотношение законодательства Российской Федерации и ее субъектов: Основные противоречия // Федерализм. 1996. №1.
20. Болтенкова Л.Ф. Становление и развитие российского многонационального государства ((VIв. – настоящее время). В 5-и кн. М.: «Этносоциум», 2011-2013.
21. Болтенкова Л.Ф. Учение о федерализме и его реализация в развитии государств (второе тысячелетие до н.э. – настоящее время). В 2-х книгах. М.: РАГС, 2006.
22. Болтенкова Л.Ф. Федеративный договор в системе российского конституционного права // Российский федерализм: от Федеративного договора до наших дней / Под ред. Р.Г. Абдулатипова. М, 2002.
23. Болтенкова Л.Ф. Федеративный договор: проблемы реализации // Этнополитический вестник. 1992. № 2.
24. Вайль И.М. Австралия: федератизм и высшие органы власти. М, 1970.
25. Варламова Н.В. Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика. М.: Институт права и публичной политики, 2001.
26. Введенский В.Г., Горохов А.Ю. Россия: испытание

- федерализмом. Теория и практика отечественного и зарубежного опыта. М., 2002.
27. Власов В.И. История судебной власти. Книга первая (1019-1917). М., 2003.
  28. Власов В.И. Мировой суд как форма народного самоуправления // Российская юстиция. 1995. № 7.
  29. Воссоединение Украины с Россией. Документы и материалы: В 3 т. М., 1953.
  30. Галкин А.А., Федосов П.А., Валентей С.Д., Соловей В.Д. Федерализм и публичная сфера в России // Полис. 2001. №4.
  31. Галкин А.А., Федосов П.А., Валентей С.Д., Соловей В.Д. Эволюция российского федерализма // Полис. 2002. №3.
  32. Гамелов Я.С. В.И. Ленин - организатор Советского многонационального государства. М., 1960.
  33. Гончаров И.В. Федеральное вмешательство в дела субъектов Федерации как средство обеспечения конституционной безопасности России. М., 2003.
  34. Гурвич Г.С. История Советской Конституции. М, 1923.
  35. Жилин А.А. Теория союзного государства: Разбор главнейших направлений в учении о союзном государстве и опыт претворения его юридической конструкции. Киев, 1912.
  36. Жученко А.А. Соотношение конституций республик в составе Российской Федерации с Конституцией России: проблемы теории и пра-

ктики. М., 2001.

37. Золотарева М.В. Федерация в России: проблемы и перспективы. М, 1999.
38. Зубов А.Б. Унитаризм или федерализм? (К вопросу о будущей организации государственного пространства России) // Полис. 2000. №5.
39. К новой модели российского федерализма. Под общ. ред. А. Захарова, О. Здравомысловой, А. Рябова. М., «Весь Мир», 2013.
40. Калинина К.В. Национальная политика как составная часть политики реформ // Парламентская демократия и федерализм в России и Германии. М, 1999.
41. Калинина К.В. Федерализм и национальный вопрос // Российский федерализм: опыт становления и стратегия перспектив. М., 1998.
42. Карапетян Л.М. К вопросу о «моделях» федерализма: Критический обзор некоторых публикаций // Государство и право. 1996. № 12.
43. Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. М, 2001.
44. Кастель Е.Р. Развитие федеральных структур в Германии. Екатеринбург, 1992.
45. Козак Д.Н. Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2002. № 5.
46. Кокошкин Ф. Областная автономия и единство

- России. М., 1905.
47. Кокошкин Ф.Ф. Автономия и федерация. Пг, 1917.
  48. Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. В.В. Маклаков. Изд. 3, перераб. и доп. М, 2002.
  49. Конституция Российской Федерации с изменениями по март 2014г. – М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2014.
  50. Корф С.А. Автономные колонии Великобритании. СПб., 1914.
  51. Корф С.Б. Федерализм. Изд. 2. СПб., 1917.
  52. Кульчицкий К. Автономия и федерация в современных конституционных государствах. М., 1907.
  53. Лазерсон М.Я. Автономия и федерация. М, 1906.
  54. Лазерсон М.Я. Национальность и государственный строй. Пг., 1918.
  55. Левакин И.В. Российская Федерация: проблемы государственного единства. М., 2000.
  56. Ленин В.И. Итоги дискуссии о самоопределении // Полн. собр. соч. Т. 30.
  57. Ленин В.И. Национальный вопрос в нашей программе // Полн. собр. соч. Т. 7.
  58. Ленин В.И. О культурно-национальной автономии // Полн. собр. соч. Т. 24.
  59. Ленин В.И. О национальной гордости великороссов // Полн. собр. соч. Т. 26.
  60. Ленин В.И. О праве наций на самоопределение //

Полн. собр. соч. Т. 25.

61. Ленин В.И. Рабочий класс и национальный вопрос // Полн. собр. соч. Т. 23.
62. Ленин В.И. Революционный пролетариат и право наций на самоопределение // Полн. собр. соч. Т. 27.
63. Ленин В.И. Тезисы по национальному вопросу // Полн. собр. соч. Т. 25.
64. Ленин В.И. Критические заметки по национальному вопросу // Полн. собр. соч. Т. 24.
65. Лепешкин А.И. Советский федерализм: теория и практика. М., 1977.
66. Мацнев А.А. Российский регион в системе управления федеративными отношениями // Управление, лидерство, менеджмент: история, теория, практика. Архангельск, 2001.
67. Мацнев А.А. Федерализм в многонациональном государстве // Вопросы национальных и федеративных отношений. М., 2002.
68. Медведев Н.П., Медведева В.К. Политическая регионалистика в контексте современных трансформаций российского федерализма: Учебное пособие. М., 2002.
69. Мексиканские Соединенные Штаты. Конституция и законодательные акты / Отв. ред. ОМ. Жидков. М., 1986.
70. Минжуев. Главные федерации современного мира. СПб., 1907.
71. Новоторжский Г. Национальность, автономия, федерация. М., 1906.

72. Основы национальных и федеративных отношений: Учебник / Под общ. ред. Р.Г. Абдулатипова. М., 2001.
73. Остен-Сакен В. Государственное правовое положение Великого Княжества Финляндского в Российском государстве. СПб., 1910.
74. Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество? М., 1993.
75. Палиенко НИ. Суверенитет. Историческое развитие идеи суверенитета и ее правовое значение. Ярославль, 1912.
76. Пименова Э. Единство государства и автономия. СПб., 1906.
77. Послание Президента России В.В. Путина Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 2003. 17 мая.
78. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2013г. / Российская газета. 2013. 13 декабря.
79. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации / Полный текст выступления Президента РФ Владимира Путина перед депутатами Федерального Собрания в Кремле 26 мая 2004г. // Российская газета. 2004. 27 мая.
80. Проблемы федеративных отношений в Конституции РФ / Материалы «круглого стола» 10 марта 2000 года. М., 2000.
81. Путин В.В. Какую Россию мы строим // Российская газета. 2000. 11 июля.

82. Путин В.В. Не будет ни революций, ни контр-революций: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 2001. 4 апреля.
83. Путин В.В. России надо быть сильной и конкурентоспособной: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 2002. 19 апреля.
84. Путин В.В. Россия: национальный вопрос / «Независимая газета», 2012. 23 января.
85. Рейтнер М.Б. О национальной и территориальной автономии. СПб., 1906.
86. Российский федерализм: от Федеративного договора до наших дней / Под ред. Р.Г. Абдулатипова. М., 2002.
87. Россия федеративная: проблемы и перспективы / Под общ. ред. В.Н. Иванова. М., 2001.
88. Саликовский А.В. Что такое автономия и федерация. М., 1917.
89. Сидоров АА. Инородческий вопрос и идея федерализма в России. М., 1912.
90. Снарский А.Т. Автономия и федерация. СПб., 1907.
91. Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2003.
92. Столяров М.В. Россия в пути. Новая федерация и Западная Европа: Сравнительное исследование по проблемам федерализма и регионализ-

- ма в Российской Федерации и странах Западной Европы. Казань, 1998.
93. Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года утв. Указом Президента РФ от 19 декабря 2012г. №1666. – М., 2013.
  94. Тадевосян Э.В. О моделировании в теории федерализма и проблеме асимметричных федераций // Государство и право. 1997. № 8.
  95. Токвиль А. Демократия в Америке / Пер. с франц.; Предисл. Г. Дж. Ласки. М., 1994.
  96. Умнова И.А. Современная российская модель разделения власти между Федерацией и ее субъектами: актуальные правовые проблемы. М., 1996.
  97. Федерализм: теория и история развития(сравнительно-правовой анализ): учебное пособие / Отв. ред. М.Н. Марченко. М.: Юристъ, 2000.
  98. Федерализм: теория, институт, отношения: Сравнительно-правовые исследования / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 2001.
  99. Федералист: Политическое эссе А. Гамильтона, Дж. Медисона и Дж. Джея / Пер с англ. Н.Н. Яковлева; коммент. О.Л. Степанковой. М., 1993.
  100. Федеративный договор: Документы. Комментарий / Ред-кол.: Р.Г. Абдулатипов, Л.Ф. Болтенкова, Ю.А. Тихомиров. М., 1994.
  101. Федерации: Что нового в мире федерализма? Вып. 3. № 3. Август 2003.

102. Черепанов В.А. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами: Монография. М., 2003.
103. Черепанов В.А. Об интеграции Чечни в составе Российской Федерации // Федерализм. 2003. № 3.
104. Чистяков О.И. Проблемы демократии и федерализма в первой Советской Конституции. М., 1977.
105. Чичерин Б. Польский и еврейский вопросы. Берлин, 1899.
106. Шевцов В.С. Национальный суверенитет: проблемы теории и методологии. М., 1978.
107. Юдин Ю.А., Шульженко Ю.Л. Конституционное правосудие в федеративном государстве: сравнительно-правовое исследование. М., 2000.
108. Якубовская СИ. Строительство союзного Советского социалистического государства. М., 1960.
109. Яценко А. Международный федерализм. Идея юридической организации человечества в политических учениях до конца XVIII века. М., 1999.
110. Яценко А.С. Теория федерализма: опыт синтетической теории права и государства. Юрьев, 1912.
111. Яценко А.С. Философия права Владимира Соловьева. Теория федерализма: Опыт синтетической теории права и государства / Вступит ст., коммент. и сост. А.П. Альбов. СПб., 1999.

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ИЗДАТЕЛЬСКИЙ ЦЕНТР  
«ЭТНОСОЦИУМ»**  
Журнал «ЭТНОСОЦИУМ и межнациональная культура»  
входит в перечень ВАК АН РФ

В составе редакционного совета ведущие государственные, общественные деятели, выдающиеся российские и зарубежные ученые. В работе журнала участвуют все регионы России, страны Латинской Америки, Китая, Европы. Журнал распространяется во всех органах государственной власти России (во всех регионах), в посольствах зарубежных стран и за рубежом.

**ИЗДАТЕЛЬСТВО ОСУЩЕСТВЛЯЕТ:**  
создание, регистрация, издание и продвижение журналов и альманахов;  
помощь во всех вопросах, в том числе в юридических, бухгалтерских, арендных, кадровых.  
Редакционная подготовка  
(литературное и техническое редактирование), дизайн.  
Рецензенты и оппоненты, доктора наук и профессора.  
Издаем книги, монографии, авторефераты, учебные пособия и др. на высоком уровне, нужным тиражом!

**В процесс выпуска книги входит:**

- \* допечатная доработка (по желанию автора)
- \* редактирование;
- \* корректура;
- \* подготовка электронного макета;
- \* присвоение ISBN;
- \* присвоение кодов УДК, ББК и авторского знака;
- \* разработка дизайна обложки;
- \* печать тиража (различными способами: офсет, цифра);
- \* передача 16 экземпляров в Книжную палату;
- \* рассылка готового тиража по территории РФ.

Все изданные нами книги проходят рецензирование и квалифицированную предпечатную подготовку.

[www.etnosocium.ru](http://www.etnosocium.ru)  
тел: +7 (495) 708-30-00  
e-mail: [etnosocium@mail.ru](mailto:etnosocium@mail.ru)

*Учебно-методическое пособие*

**Л.Ф. Болтенкова**

## **ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ФЕДЕРАЛИЗМА**

Наш сайт: [www.etnosocium.ru](http://www.etnosocium.ru)

E-mail: [etnosocium@mail.ru](mailto:etnosocium@mail.ru)

Необходимую научную литературу

Вы можете приобрести на сайте [www.knigadom.com](http://www.knigadom.com)

Оригинал-макет подготовлен

Международным издательским центром «ЭТНОСОЦИУМ»

Отпечатано в типографии

Международного издательского центра «ЭТНОСОЦИУМ»,

105066, Москва, Спартаковская ул., д. 19, стр. 3.

Зам. гл. ред. С.В. Чапкин

Корректор Ф.Э. Вайс

Дизайн и верстка Н.Э. Архипова

Бумага офсетная № 1. Гарнитура Minion Pro.

Формат 60x90/16. Тираж экз. 500 Усл. п. л. 16,625