

Игорь БАХЛОВ

ИСТОРИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА*

В статье рассматриваются объективно-исторические и концептуальные основы формирования советской и российской моделей федерализма.

Ключевые слова: советский федерализм, теории федерализма, федеративная модель, федерация

Российский федерализм — явление сложное и многогранное, во многом уникальное. На его состояние оказали влияние многие факторы, имеющие как внутреннюю, так и внешнюю природу.

Федерализм в отечественной дореволюционной мысли

Анализ механизма отношений центра и периферии в Российской империи показывает, что она имела унитарный, с четко просматриваемой динамикой усиления централизации характер, поэтому с данной стороны можно говорить об *отсутствии предпосылок федерализации* империи. В то же время специалисты усматривают эти предпосылки в некоторых иных моментах.

Так, например, Л.М. Карапетян отмечает обоснованность базирующейся на исторических фактах концепции о формировании Российского государства преимущественно на добровольных началах, а не на насильственном захвате. По его мнению, в законодательстве были отражены содержащиеся элементы федеративного устройства идеи самоуправления разных по составу населения и географии княжеств, ханств, земель, царств, губерний, наместничеств и других административных и национальных образований в составе единой государственности¹. А.С. Карцев рассматривает российскую политику консолидации империи как сочетание двух тенденций — «элитистской» (попытка консолидировать аристократию всех народов империи) и «русификаторской» (политика опоры на русский народ, православие,

*Статья выполнена при финансовой поддержке Министерства образования и науки РФ в рамках ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 годы (проект 14.740.11.0239).

¹Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. М.: Норма, 2001. С. 41.

ассимиляцию). И если первая предполагала движение в сторону федерализма и введение элементов парламентаризма, а потому была отвергнута, то вторая в конце концов победила².

Тем самым в политической истории России явно прослеживались две линии развития. Унитарная, отражающая реальную политическую жизнь и правление, и федеративная, которая существовала в основном в российской общественно-политической мысли (при наличии элементов федерализма в построении Российской империи на ранних этапах формирования)³. Но в условиях унитаристского правительственного курса программа федерализации империи могла рассматриваться *лишь на теоретическом уровне*.

Анализ проектов, разработанных представителями правящей элиты, а также оппозиционные правящему режиму показывает, что по большей части они укладываются в несколько направлений⁴.

Первое. Панславистское (геополитическое), ориентированное на создание Всеславянской империи на федеративной основе под эгидой России, сохраняющей свою централизованную государственность (Н.Я. Данилевский)⁵.

Второе. Державное, направленное на сохранение Российской империи, преобразованной на федеративных началах, с доминированием центра по отношению к периферии (Н.М. Муравьев)⁶.

Третье. Анархистское (социальный федерализм), предполагающее коренное изменение всех структур Российской империи и ее преобразование в федерацию добровольно объединившихся ассоциаций самого различного уровня, начиная с базового (общины, волости), с одновременным вхождением в состав глобальной федерации (М.А. Бакунин, П.А. Кропоткин)⁷.

Четвертое. Сепаративное (автономистское), представители которого выступали за повышение прав собственного региона, причем предлагали самые разные подходы — от крайне радикальных (проект, созданный Кирилло-Мефодиевским обществом) до сравнительно либеральных (сибирское областничество Н.М. Ядринцева и Г.Н. Потанина, украинская культурно-национальная автономия позднего Н.И. Костомарова)⁸.

² Алаев Л.Б. Империя: феномен или этап развития? // Вопросы истории. 2000. № 4–5. С. 154.

³ Королева-Конопляная Г. Идея федерализма в политических программах декабристов и анархистов // Федерализм. 2002. № 1. С. 184.

⁴ Некоторые концепции сложно отнести к какому-то одному направлению. Например, в федеративном проекте Н.П. Огарева, утопичном для своего времени, можно найти много параллелей с активно развивающимися сегодня концепциями социального и кооперативного (община, союз общин как полноправный участник федеративных отношений, закрепление приоритета базового уровня федеративного государства путем реализации принципа субсидиарности и т.д.) федерализма (см.: Огарев Н.П. Избранные социально-политические и философские произведения. В 2-х т. М.: Госполитиздат, 1952–1956).

⁵ Данилевский Н.Я. Россия и Европа. М.: Книга, 1991.

⁶ См.: Избранные социально-политические и философские произведения декабристов. В 3-х т. М.: Госполитиздат, 1951.

⁷ См., напр.: Бакунин М.А. Избранные философские сочинения и письма. М.: Мысль, 1987; Кропоткин П.А. Анархия: сборник. М.: Айрис-пресс, 2002.

⁸ См., напр.: Зайончковский П.А. Кирилло-Мефодиевское общество (1846–1847). М.: Изд-во МГУ, 1959; Линчук А.А. Исторические взгляды Костомарова. Киев: Наукова думка,

Пятое. Либерально-реформаторское, выдвигавшее идею постепенной федерализации России путем развития областной автономии (проект Конституции, разработанный под руководством Ф.Ф. Кокошкина; в определенной степени сюда можно отнести и концепцию Г.П. Федотова)⁹.

Шестое. Евразийское, выступавшее за создание Евразийской державы, ядром которой должна была стать Россия, обновленная путем реформирования советской модели федерализма (Н.Н. Алексеев и др.)¹⁰.

Авторы концепций предлагали автономию, основанную на различных принципах — национально-культурном (Н.И. Костомаров), национально-территориальном (Г.П. Федотов), территориальном или областном (Ф.Ф. Кокошкин), экономико-географическом (Н.П. Огарев, евразийцы). Многие из них выступали за необходимость развития асимметричных отношений между центром и регионами (прямо это отмечает Г.П. Федотов, косвенно — евразийцы). Другие, опираясь на территориальный принцип (Н.М. Муравьев, Ф.Ф. Кокошкин), признавали симметричность прав субъектов (хотя и в этом случае асимметрия сохранялась в скрытой форме). Явная асимметричность субъектов федерации чаще всего связывалась с национальным принципом.

Итак, идей высказывалось много. Однако общая концептуальная основа, которая могла бы лечь в основу отечественной модели федеративных отношений, так и не была выработана отечественными мыслителями.

Теория советского федерализма

После Октябрьской революции большевики пытались официальное устройство царской империи заменить пролетарско-интернационалистским устройством, «перескочив» тем самым через стадию формирования национального государства¹¹. Однако после революции позиция трансформировалась, что особенно заметно при анализе работ В.И. Ленина («Критические заметки по национальному вопросу», «О праве наций на самоопределение», «Резолюция по национальному вопросу», «Государство и революция» и др.).

Этот анализ позволяет сделать три вывода.

Во-первых, взгляды Ленина на проблемы федерации изменились по соображениям политической целесообразности — победы социалистической революции путем мобилизации трудовых классов российского общества.

Во-вторых, признание им возможности будущего федеративного устройства России обуславливалось не столько стремлением решить на-

1984; Шиловский М.В. Общественно-политическое движение Сибири второй половины 19-го — начала 20-го века. Новосибирск: Новосибирск. кн. изд-во, 1995 и др.

⁹ См., напр.: Кокошкин Ф.Ф. Автономия и федерация. Пг.: Изд. Партии народной свободы, 1917; Федотов Г.П. Судьба и грехи России (избранные статьи по философии русской истории и культуры). В 2-х т. СПб.: София, 1991.

¹⁰ См., напр.: Алексеев Н.Н. Русский народ и государство. М.: Аграф, 1998; Мир России — Евразия: Антология / сост.: Л.И. Новикова, И.Н. Сиземская. М.: Высшая школа, 1995.

¹¹ Каппелер А. Россия — многонациональная империя: Возникновение. История. Распад. М.: Прогресс-Традиция, 2000. С. 273.

циональный вопрос в принципе, сколько необходимо увязать его решение с социальным вопросом¹².

В-третьих, при разработке своей концепции Ленин пытался исходить из положений классической теории федерализма (федерация как союз равноправных партнеров). Однако опять-таки из соображений целесообразности (организации нового государства и боязни победы националистических движений на окраинах) он вынужден был дополнить ее традиционной для российской федеративной мысли идеей автономии, фактически заменив идею создания федерации «снизу-вверх» признанием приоритета центра, в связи с чем демократический централизм стал пониматься не как инициатива местных ассоциаций к объединению, а как особый вид централизации.

Концепция В.И. Ленина была положена в основу государственного устройства Советской России. Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, вошедшая в качестве первого раздела в Конституцию (Основной закон) РСФСР, принятую V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г., провозглашала, что «Советская Российская республика учреждается на основе свободного союза свободных наций, как федерация советских национальных республик». При этом «...стремясь создать действительно свободный и добровольный... союз трудящихся классов всех наций России, III съезд Советов ограничивается установлением коренных начал федерации советских республик России, предоставляя рабочим и крестьянам каждой нации принять самостоятельное решение на своем собственном полномочном советском съезде: желают ли они и на каких основаниях участвовать в федеральном правительстве и в остальных федеральных советских учреждениях»¹³.

Таким образом, Конституция РСФСР 1918 г. декларировала устройство Российского государства на федеративной основе, но *не в форме союза путем заключения договора*, а в форме государства с автономными образованиями путем признания автономного статуса регионов центральной властью. Сама «федеративная» связь выглядела достаточно противоречиво. С одной стороны, допускались инициатива снизу в образовании автономных областных союзов и возможность выхода (хотя и при признании его центральными органами) из состава федерации. С другой — автоматически признавался факт их вхождения в состав РСФСР (или требовалось признание их вхождения высшими органами), а также определение компетенции их органов власти центром.

Так в теории и практике федерализма появляется совершенно новый тип — *советская федерация*. Такая федерация трактовалась как

¹² Предполагалась не федерализация Российской империи, а создание союза государственных образований, сформированных в процессе социалистической революции пролетариатом не только центра, но и национальных окраин бывшей империи, т.е. федерация выступала лишь возможным, но не обязательным следствием социалистической революции. Это обусловило не государственно-правовой, а социально-экономический характер концепции.

¹³ См.: Конституция (Основной закон) РСФСР 1918 г.; *Чистяков О.И.* Конституция РСФСР 1918 года. М.: Изд-во МГУ, 1984. С. 190–193.

«государство диктатуры пролетариата или общенародное государство, имеющее в своем составе, на основе добровольности, национально-государственные единицы, связанные между собой союзными, договорными отношениями или обладающие автономией»¹⁴. Фактически же советская федерация представляла собой *гибрид унитаризма и федерализма*, при явном доминировании унитарных тенденций. И целью ее создания было стремление предотвратить распад государства и решить проблему активизации местных национализмов на основе нового баланса отношений между центром и периферией.

Практически одновременно с автономной линией в советском федерализме реализуется политика по восстановлению нарушенных в годы революции и гражданской войны связей центра с национальными окраинами.

Конференция полномочных делегаций советских республик 29 декабря 1922 г. приняла проекты Декларации и Договора об образовании Союза ССР, а 30 декабря I съезд Советов СССР, собравшийся в Москве, утвердил эти государственные акты. В Декларации говорилось, что СССР является добровольным объединением народов, доступ к которому открыт всем республикам, «как существующим, так и имеющим намерение возникнуть в будущем», при этом за каждым участником сохранялось право выхода из Союза. Договор определял основы объединения. В нем оговаривались предметы ведения сторон, высшие органы власти и управления и т.п. Декларация и Договор об образовании СССР были положены в основу первой союзной Конституции¹⁵.

Столкновение двух линий — *автономной и союзной* — проявилось в спорах о характере организации будущего объединения. Группа высших партийных деятелей и должностных лиц РСФСР во главе с наркомом по делам национальностей И.В. Сталиным предложила в 1922 г. план «автономизации», предполагавший объединение всех советских республик в РСФСР на началах автономии. В окончательном виде идея автономизации была оформлена летом 1922 г. в подготовленном И.В. Сталиным проекте резолюции ЦК РКП(б). План был утвержден соответствующей резолюцией комиссии ЦК РКП(б) 24 сентября 1922 г.¹⁶.

Против идеи автономизации выступил В.И. Ленин. В письме членам Политбюро от 26 сентября и в работе «К вопросу о национальностях или об «автономизации» он специально подчеркнул, что при создавшемся положении «следует оставить и укрепить союз социалистических республик»¹⁷. 6 октября 1922 г. Пленум ЦК РКП(б) принял постановление об объединении республик¹⁸.

¹⁴ Чистяков О.И. Становление Российской Федерации (1917–1922). М.: Изд-во МГУ, 1966. С. 22.

¹⁵ Конституции и конституционные акты Союза ССР (1922–1936) / под ред. И.П. Трайнина. М.: Изд-во «Ведомостей Верховного Совета РСФСР», 1940. С. 6, 9, 19–20, 41–43.

¹⁶ См.: Нежинский Л.Н. У истоков большевистско-унитарной внешней политики (1921–1923 гг.) // Отечественная история. 1994. № 1. С. 89–105; Федерализм: Энциклопедия. М.: Изд-во МГУ, 2000. С. 16–17.

¹⁷ Ленин В.И. Полн. собр. соч. М.: Госполитиздат, 1958–1970. Т. 45. С. 360–361.

¹⁸ Плимак Е.Г. Политическое завещание В.И. Ленина. Истоки, сущность, выполнение. М.: Политиздат, 1989. С. 53.

Таким образом, в советском федерализме сохранились две линии, заставившие советских правоведов типологизировать *две формы советской федерации* — союзную (договорную) федерацию применительно к СССР и РСФСР и федерацию, основанную на национально-территориальной автономии, применительно к РСФСР.

Теория советского федерализма, опирающаяся на марксистско-ленинское понимание федерации, разработала сложные конструкции, доказывающие, что советская федерация является новым, «высшим» типом устройства сложного государства. Развиваясь в русле государственного права, она, естественно, использовала правовые формулировки для обоснования специфики советской федерации. При этом выделяются несколько основных проблем: принципы советской федерации, выступающие в роли ее правового и идеологического каркаса¹⁹; советская автономия как субъект федерации; специфика РСФСР как особого типа федерации; организация уровней власти и характер отношений между ними.

Проблема, ставшая ведущей в теории советского федерализма, — *обоснование статуса автономии в качестве субъекта советской федерации*. Развернутую характеристику советской автономии и ее форм дает Б.Л. Железнов. По его мнению, советская автономия как государственно-правовое явление обладает рядом юридических особенностей, отличающих ее, с одной стороны, от института административно-территориального устройства; с другой — от суверенной советской государственности²⁰. Им выделялась автономия двух видов: государственная, представленная автономной республикой, и административная, выраженная двумя формами — автономной областью и автономным (ранее национальным) округом. Особый вид советской автономии — трудовая коммуна, обладающая статусом, промежуточным между губернией и автономной областью, но приближенным к статусу последней²¹; после упразднения трудовых коммун в 1923 г. они получили статус автономных республик.

¹⁹ Полагаем, что эти принципы наиболее четко обобщены Л.М. Халиловым, выделившим в их числе: диктатуру пролетариата и общенародную власть; добровольность объединения субъектов федерации, предполагающую право на самоопределение вплоть до отделения; взаимопомощь и братское сотрудничество субъектов федерации; национально-территориальный принцип с учетом экономической целостности; равноправие субъектов федерации; демократический централизм, означающий, что «наиболее принципиальные вопросы, имеющие общее значение для всей федерации, решаются общесоюзными органами, а другие вопросы, которые имеют республиканское, национальное значение и наиболее затрагивают повседневные интересы трудящихся, — субъектами федерации» (см.: Халилов Л.М. РСФСР — социалистическое федеративное государство. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1967. С. 35–54).

²⁰ Они включают: особое регулирование правового статуса (конституции АССР, законы об автономных областях и автономных округах); специфику государственной организации и правосубъектности; наличие ограниченной учредительной власти; представительство в органах федерации; особый характер отношений с союзной республикой, Союзом ССР и их органами; особый характер и специальные организационно-правовые гарантии юридических актов; элементы территориального верховенства (см.: Железнов Б.Л. АССР — высшая форма советской автономии. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1984. С. 10–16).

²¹ Чистяков О.И. Национально-государственное строительство РСФСР в годы гражданской войны (1918–1920). М. 1964. С. 88–89.

Определение статуса автономных образований связано с решением еще одной проблемы – *характеристикой РСФСР как особого типа советской федерации*. Большинство исследователей определяет его как федеративное государство с автономными образованиями, однако основную дискуссию вызывал вопрос о его субъектах. Некоторые авторы признавали в таком качестве только автономную республику. Другие – еще и автономную область и автономный округ²².

Наконец, еще один важный вопрос – *организация уровней власти и распределение компетенции между ними*.

Сложный, многоуровневый характер власти обязывал создавать особую структуру властных органов и разграничивать предметы ведения и полномочия в отношении них с большей осторожностью (по крайней мере, вначале). Выстраивались следующие звенья организации государственной власти (не считая местных органов власти): Союз – союзная республика – автономные образования (автономные области и автономные [национальные] округа). В основе разграничения компетенции между федерацией и ее субъектами лежал остаточный принцип компетенции последних²³. Аналогично решался вопрос и с распределением компетенции на уровне РСФСР.

Завершая краткую характеристику специфики советского федерализма, прежде всего отметим, что закрепление федеративной формы территориального устройства России *было мерой вынужденной*.

Можно согласиться с мнением, что реальный федерализм в СССР 1920-х гг. был невозможен из-за все еще слабого собственного «веса» регионов и региональных элит²⁴. Поэтому новая власть вынужденно использовала декларируемый федерализм как инструмент, позволяющий ей первоначально балансировать между стремлением усилившихся в период революции и гражданской войны национальных элит к сепаратизму и желанием сохранить территориальную основу государства. Затем этот же инструментарий вполне сознательно применяла для реализации принципа демократического централизма.

Советский федерализм имел явно выраженную социальную составляющую, заключающуюся в приспособлении теории классовой борьбы как основы марксистского учения к российским реалиям. Отсюда объединяющей идеей стала реализация социального идеала – строительство коммунизма, а в качестве субъектов социалистической федерации признавались лишь «трудящиеся классы» наций, входивших в состав Российской империи²⁵.

В развитии советского федерализма четко просматриваются две линии, связанные с различным характером Советского Союза (имеющего договорную природу) и РСФСР как особого типа федерации с автоном-

²² См., напр.: *Халилов Л.М.* Указ. соч. С. 74–75; *Чистяков О.И.* Становление Российской Федерации... С. 24–25.

²³ *Шафир М.А.* Компетенция СССР и союзной республики (конституционные вопросы). М.: Наука, 1968. С. 158.

²⁴ *Вишневецкий А.Г.* Серп и рубль: Консервативная модернизация в СССР. М.: ОГИ, 1998. С. 342.

²⁵ *Трубецкой Н.С.* Общевосточный национализм // Мир России – Евразия: Антология. С. 190–197.

ными включениями. Если союзная линия во многом соответствовала мировой теории федерализма, то автономная имела отличную от нее теоретическую основу, придающую советскому федерализму специфический характер.

Отметим также многослойность организационной структуры советской федерации, которую можно отобразить в виде «ступенчатой пирамиды». СССР как федеративное государство включал наряду с унитарными республиками (например, Белоруссией), унитарными республиками с автономными образованиями (Грузией и др.) еще и федеративные государства (РСФСР, правда, также на основе автономии; первоначально Закавказскую СФСР, имеющую союзную природу). В свою очередь, в РСФСР устанавливалась сложная иерархия автономных образований, а автономные области и автономные округа входили в нее опосредованно, через административно-территориальные единицы — края и области.

Уникальность советского федерализма была связана не только с особой государственно-правовой природой отношений между центром и периферией, но и со спецификой советского общества и государства в целом, а также теми объективными условиями, в которых оказалась Российская империя в начале XX века. Поэтому, не отрицая значительной роли субъективного фактора, следует признать, что модель советского федерализма объективно отражала специфику политико-территориальной системы Российского государства, т.е. она была политически целесообразна в тех условиях. Однако, законсервировав сложившиеся отношения и не создав гибкого механизма решения возникающих проблем, она оказалась непригодной в обстоятельствах, вызвавших кризис и распад системы.

Специфика российской модели федерализма

В России после распада СССР наиболее реальной стратегией правящей элиты по сохранению единства страны был *федерализм*, позволяющий балансировать между центробежными (представленными преимущественно сепаратистскими движениями национальной «полупериферии») и центростремительными (на тот период еще слабо выраженными) силами, что, как и в советское время, придавало процессу федерализации России некоторый оттенок неизбежности. Данное обстоятельство способствовало сохранению базовой, только формально модернизированной к изменившимся условиям, модели советского федерализма.

В итоге теоретически его конструкция дополнилась территориальным принципом, с целью приближения к классической модели федерализма. Это было оправданно практически — создание в качестве субъектов федерации количественно превосходящей массы территориальных образований служило усилению позиции центра, позволяя сформировать необходимый (прежде всего юридически) противовес усилившемуся сепаратизму национальных автономий.

Все это позволяет говорить о *значительном консерватизме* организационных основ современной административно-территориальной системы России. Использование многих методов и механизмов, характерных для предыдущих этапов развития общества, оставляло нерешенными многие прежние проблемы.

Так, в 1990-е гг. был сделан ряд шагов в направлении классической модели федерализма: разграничены предметы ведения и полномочия по вертикали, формально закреплён принцип равноправия и пр. Однако, несмотря на это, российская модель сочетала в себе элементы советского и дуалистического (классического) федерализма. Отсюда – усилившаяся к концу 1990-х гг. централизация и постепенное возрождение «скрытого унитаризма».

В 2000-е гг. вопрос дальнейшего реформирования российского федерализма актуализировался. При этом достаточно четко выделялись инициатива «сверху» – позиция центра, который начал реализацию своей программы реформы, а также инициативы «снизу», выразившиеся в проектах федеративной реформы представителей региональных элит (к середине 2000-х гг. фактически «затухшие»)²⁶.

Как результат, административно-территориальную систему современной России характеризуют три особенности.

Первая. Наличие значительных остаточных явлений советской модели федерализма (национально-территориальный принцип построения федерации, федеративная правосубъектность автономных образований и т.п.), хотя в последние годы наблюдается тенденция к их формальному или фактическому устранению.

Вторая. Переходность ее состояния, от советской модели к классической.

Третья. Усиление позиции федерального центра, имеющего неоднозначные последствия – снижение национального сепаратизма и сокращение региональных инициатив.

Три выделенные нами особенности – это результат того, что современная Россия оказалась на пересечении нескольких традиционных для нее линий:

- модернизационной – незавершенная, консервативная модернизация не привела к окончательной ликвидации элементов традиционализма (имеющих имперскую природу) и созданию закономерного (с точки зрения авторов, модернизационных концепций) результата – национального государства;
- исторически-цивилизационной – линии «священного империализма», которую Россия унаследовала от Византии, с ее православленным мессианизмом;
- геополитической – линии региональной (евразийской) и мировой империи, развитие которой оказалось в прямой зависимости от нового мирового гегемона – империи Постмодерна.

²⁶ Бахлов И.В., Бахлова О.В. Реформы российского федерализма в начале XXI века // Регионоведение. 2003. № 3. С. 95–105.

В этих условиях достаточно адекватной представляется эволюция системы путем ее *федерализации на принципах классического федерализма*. Такое движение позволит сформировать некий промежуточный вариант между имперской стратегией и национальным государством. Но подобное решение прежде всего потребует установления четкого баланса интересов центра и регионов, обеспечивающего динамичное развитие единого федеративного государства. И, как мы полагаем, по уровню своей проработанности и концептуальной обеспеченности данный баланс должен быть, как минимум, не ниже, чем это имело место (при всем ее формальном характере) в советской федерации.