

УДК 342.24

Статья, опубликованная в научном журнале «Вестник Забайкальского государственного университета» (2010. №10. С. 57–62) под названием «Теоретические и прикладные проблемы развития федерализма в Советской России», автором которой является Полежаев Вячеслав Михайлович (polejaev.vyacheslav@yandex.ru), отзывается из печати редактором с согласия издателя. Изъятие (ретракция) публикации обусловлено выявлением значительной части масштабных заимствований из источника: Воронина Ю.А. Эволюция российского федерализма: социологический аспект: дис. ... канд. социол. наук: 02.00.04. Москва, 2004. Протокол заседания комиссии по публикационной этике журнала «Вестник Забайкальского государственного университета» от «10» сентября 2019 г.

Полежаев Вячеслав Михайлович
Vyatcheslav Polezhayev

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРИКЛАДНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ФЕДЕРАЛИЗМА В СОВЕТСКОЙ РОССИИ

THEORETICAL AND APPLIED PROBLEMS OF FEDERALISM DEVELOPMENT IN THE SOVIET RUSSIA



Рассматриваются проблемы и особенности становления и развития федерализма в Советской России, начиная с октября 1917 г. до последних дней существования СССР (8 декабря 1991 г.). Автор отмечает, что в Советской России и далее в СССР построение федеративного государства базировались на идеях древнегреческих философов Платона и Аристотеля об объединенном государстве, на учениях русского философа А.Н. Радищева и на проектах федеративного устройства России, разработанных еще декабристами

Ключевые слова: конституционное пространство, национальная безопасность, региональная безопасность, федерализм

Problems and features of formation and federalism development in the Soviet Russia, since October, 1917 till last day's existence of the USSR (on December, 8th, 1991) are considered. The author notices that in the Soviet Russia and further in the Soviet Socialist Republic federative state construction Russia developed still by Decembrists was based on ideas of Ancient Greek philosophers Platon and Aristotle about the incorporated state, on doctrines of Russian philosopher A. Radishcheva and on projects of the federal device

Key words: constitutional space, national safety, regional safety, federalism

Обращаясь к истокам государства российского, можно усмотреть истоки протофедерализма в самых ранних периодах русской истории: русские летописи [1] указывают на то, что уже в середине IX в. существовали соглашения (ряды) по поводу распределения взаимных прав и обязанностей княжеского центра и северо-западными землями славян, являющиеся основой для функционирования политической структуры государства. Таким образом, ряды являются прототипом федеративного договора, сторонами которого выступали отдельные славянские города и князь.

Проблема федерализма в Российской Федерации является ключевой. Неудачи нелиберальных экономических реформ, усилившиеся сепаратистские тенденции и настроения в некоторых регионах стра-

ны выдвинули на передний план проблему оптимизации взаимодействия Центра и субъектов Федерации, по большому счету — проблему сохранения российской государственности. Приоритетный характер данной проблемы вытекает из многонационального и многоконфессионального характера России как государственного образования. Этнические различия частей государства стали благоприятной почвой для акцентирования региональной политической элитой проблем местного характера вплоть до игнорирования интересов того единого целого, которым, несомненно, является Россия [2].

Нерешенность фундаментальных теоретических и прикладных проблем развития российского федерализма отрицательно сказывается на политическом поведении

масс, лишая их необходимых ориентиров к устройству собственного государства, оценке деятельности его различных звеньев. Все это влияет на политическую стабильность в обществе, политическое осознание насущных задач различными государственными структурами, обеспечение власти необходимой поддержкой со стороны народа.

Глубже понять суть федерализма возможно, проследив основные этапы становления и развития самой идеи федерации.

Потребность в федеральной организации возникает, прежде всего, в гетерогенном обществе, т.е. обществе по природе своей неоднородном, распадающемся на отдельные части по различным основаниям. Если такое общество составляет единое целое либо стремится к этому (угроза захвата одной части другой, невозможность в отдельности преодолеть экономические трудности и т.п.), то встает вопрос о способе сохранения единства.

Поиски модели идеального государства начались с древнейших времен. Еще Аристотель, Платон и другие мыслители высказывали идею о построении объединенных государств.

Учение Платона (IV до н.э.) об идеальном, или совершенном государстве, где должны править особо подготовленные люди, делает упор преимущественно на исполнительную власть или власть владыки. И не удивительно, что в идеальном государстве Платона регламентация государственной жизни людей достигает апогея: по существу общество превращено в казарму, где за поведением населения ведется тотальный контроль, а правит государь.

Согласно Аристотелю, началом любого сообщества является человек, т.к. он нуждается в общении, в единении с себе подобными для воспроизводства и совершенствования. Потребность в общности приводит к необходимости объединения. Так складывается многоуровневая организация общественного порядка: семья, община, союз общин, полис (государство) как высшая и всеобъемлющая форма социальной связи. Но главная задача — не реализация власти, а достижение «благости», т.е. счастли-

вой и свободной жизни для объединенных в единое целое граждан. Аристотелю удалось показать в своем труде «Политика» потребности человека к единению: индивид и его семья, общины, поселения, союзы составляют первооснову любого государства. Отсюда идут истоки федерализма в политическом устройстве античных полисов, которые справедливо считают прообразом государственных союзов, начавших возникать в период позднего средневековья.

Социально-политическая мысль древнего мира сравнительно быстро прошла путь от мифа к теории. Ученые систематизировали и анализировали многообразие политических форм, изучали условия, благоприятствующие становлению различных политических систем, законодательных органов, закономерности их функционирования. Они верили в возможность рационально сконструировать идеальную форму правления и осуществить ее на практике. Однако предлагаемые концепции государственного строительства и законотворчества были только теоретически обозначены, поскольку реальная жизнь тогда не давала достаточного материала для завершенных научных обобщений.

Во второй половине XVIII в. в русской общественной мысли возникло радикально-республиканское направление, основоположником которого был А.Н. Радищев. В поисках совершенствования государственного строя он прошел эволюцию, в процессе которой отдавал предпочтение сначала концепции «просвещенного абсолютизма», затем конституционной монархии, наконец, демократической республике, ставшей его идеалом.

В начале XIX в. федералистские идеи нашли воплощение в дебатах, происходивших в Северном тайном обществе декабристов. Согласно проекту, предложенному Дмитриевым-Мамоновым, Россия должна была быть разделена на тринадцать федеральных единиц. При этом, наряду с чисто русскими субъектами предполагаемой федерации, имелось в виду вычленивать и ее этнически окрашенные структуры (Киевское, Казанское, Астраханское, Польское

царства, Курляндию, Лифляндию, Финляндию, Грузию). Детальный план федеративного устройства России был подробно разработан также декабристом Н. Муравьевым в представленных им двух проектах российской конституции федералистского типа.

За утверждение в России парламентского и конституционного строя выступали такие видные деятели либерализма и общественеды второй половины XIX в., как М.М. Ковалевский, Б.Н. Чичерин, С.А. Муромцев, Е.В. де Роберти, Б.А. Кистяковский и др. [3].

Идеи федерализма в различных интерпретациях, будь то Российская империя, где относительной автономией и самоуправлением были наделены Малороссия, Прибалтика, Бесарабия, Польша, Финляндия, или Советское государство с провозглашенным правом наций на самоопределение и выхода республик из состава СССР, оказывали существенное влияние на практику государственного строительства. Наибольший вклад в организацию территориального построения Российского государства связывают с правлением Екатерины II. Указами императрицы в 1775 г. были учреждены наместничества и губернии, разделенные на уезды и округа... Унитарный принцип территориального построения подчеркивался в законодательных актах того времени [4]. Екатерина полагала, что Россия «столь обширна, что кроме самодержавного государства, всякая другая форма правления вредна ей, ибо все прочие медлительны в исполнениях и многое множество страстей разных имеют, которые все к раздроблению власти силы влекут...» [5].

Почти 140 лет, до октября 1917 г., в организации государства превалировал территориальный принцип построения с элементами автономии. Национальный состав государства стал определяющим признаком реформы территориального устройства России, начатой II-м Всероссийским съездом Советов. Было провозглашено право наций на самоопределение, вплоть до отделения и образования самостоятельного государства. По мнению партии, образова-

ние национально-культурных автономий, отличающихся особыми хозяйственно-бытовыми условиями, особым национальным составом, только укрепит единство России [6]. Однако идеи федерализма в этот период времени отвергались, в них усматривалось капиталистическое начало [7].

Резолюцией Всероссийского Учредительного собрания Россия впервые была провозглашена федеративным государством — Российской Демократической Федеративной Республикой [8], в подтверждении федеративного устройства были приняты ряд документов (Декларация прав трудящихся и эксплуатируемого народа, резолюция «О федеративных учреждениях Российской Республики», постановление ВЦИК «Об областных объединениях»), которыми объединялись территориальный и национальный принципы построения государства и решен, как представлялось большевикам, путем создания административно-национальных, национально-государственных и территориальных образований национальный вопрос. Дальнейшее развитие России строилось, в основном, на этих принципах.

Качественный скачок в развитии российского федерализма произошел в ноябре 1917 г. 2 (15) ноября 1917 г. СНК РСФСР утвердил «Декларацию прав народов России».

Таким образом, был осуществлен переход к новой форме государственного устройства — к федерации. 28 января 1918 г. федеральное устройство России было закреплено в Конституции РСФСР. Это был первый опыт советского федеративного строительства в виде Российской Советской Социалистической Республики.

Федерацией высшего уровня стало союзное государство — Союз Советских Социалистических Республик (1922 г.).

В составе Советского Союза насчитывалось 15 союзных республик, 20 автономных республик, 8 автономных областей и 10 автономных округов.

Эта громоздкая и сложная система практически управлялась строго централизованно на основе единой для всех Консти-

туции СССР и советского законодательства. Главным, связывающим в единое целое звеном была Коммунистическая партия, проводимая ею политика.

Главные негативные последствия абсолютизации этнонациональных форм государственного устройства или федерации национальных государств состоят, на взгляд специалистов, в следующем [9]:

1) существовавшие в РСФСР национальные автономии как формы политического самоопределения титульных этносов давали возможность рассматривать Российскую Федерацию не как изначально единое государство, а как договорное объединение суверенных государств. Этой возможностью воспользовались властвовавшие группировки в регионах. В основном речь в республиках шла не о сепаратизме, а о торге с центральной властью. Но разговор о суверенитете поставил под вопрос целостность правового, экономического и политического пространства России;

2) обострились противоречия между национальными республиками и «русскими» краями и областями в силу асимметричности и амбиций субъектов Федерации. Противостояние «регионов» и «государств» наряду с борьбой Президента и Верховного Совета препятствовало принятию новой Конституции и эффективному государственному строительству;

3) усиление этнократических тенденций в политической жизни республик и разделением граждан на представителей «коренных» и «некоренных» («титульных» и «нетитульных») национальностей привело к росту межэтнической напряженности.

На пороге 80-х гг. XX в. приобрела особую актуальность дилемма дальнейшего развития советской федерации: либо повышение самостоятельности союзных республик де-факто, либо признание Союза унитарным государством де-юре. Однако ни того, ни другого не произошло.

Ситуация в субъектах советской федерации со временем складывалась таким образом, что сосредоточение власти в Центре вошло в противоречие с необходимостью ее децентрализации и передачи больших

полномочий на места. Необходимость радикальных изменений в этом направлении, хотя и осознавалась определенной частью партийного руководства, вовремя не была осуществлена, что вызывало все более недовольство национальных элит, возглавляющих союзные республики.

Данная традиция сохранилась до наших дней – Федеративный договор 1992 г. заключен не между субъектами РФ, а между субъектами и Федерацией. Если обратиться к трудам И.В. Петрова «Государство и право Древней Руси» и Л.М. Савелова «Лекции по русской генеалогии» [10], то высказанное предположение о протофедерации подтверждается тем, что были закреплены вопросы исключительного ведения территорий, устанавливалась единообразная система органов управления при наличии единого органа власти, представляющего интересы всех территорий и обладающего полномочиями осуществлять выработку норм права, рассмотрения внешнеполитических вопросов и наиболее важных внутригосударственных дел. Решения этого политического института были обязательны для князя, но при наличии веских аргументов князь мог проигнорировать решения данного органа. По нашему мнению, дружинный совет содержал зачатки современного законодательного органа РФ, поэтому мы поддерживаем мнение А. Яценко, видевшего в удельной системе «федерацию самостоятельных государств, из которых в каждом был свой князь и свое вече» [11]. Русский историк Н.И. Костомаров писал: «Начала, соединяющие земли между собой, хотя и были достаточны для того, чтобы не допустить эти земли распасться и каждой начать жить совершенно независимо от других, но не настолько были сильны, чтобы заглушить всякое местное проявление и слить все части в одно целое. Вся история Руси удельного уклада есть постепенное развитие федеративного начала, но, вместе с тем, борьбы его с началом самодержавия» [12].

Дальнейший исторический период характеризуется раздробленностью и номинальным признанием центральной власти.

Последовавшее с Востока вторжение нанесло серьезный удар по русской государственности, и идея централизации, объединения земель стала национальной парадигмой на много веков вперед [13].

С принятием Декларации и Договора об образовании СССР 30 декабря 1922 г. начинался новый этап в развитии государственного устройства, который характеризовался изменением форм автономии и переходом многих народов к более высоким формам государственности [14]. К 1924 г. в РСФСР были созданы 11 автономных республик и 14 автономных областей, трудовые коммуны были преобразованы в автономные республики.

Конституция РСФСР 1925 г. объявляла в ст. 2, что Республика есть государство, строящееся на основе федерации национальных советских республик [15]. Основной Закон исходил из признания в ст. 13 права за отдельными национальностями на выделение, по решению их съездов Советов, с утверждения верховных органов Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, в автономные советские социалистические республики и области.

Впервые на конституционном уровне был описан общий порядок создания автономий — через порядок образования их высших органов государственной власти из местных органов. В остальном статус автономных республик и автономных областей существенно различался.

В Декларации о государственном суверенитете РСФСР также объявлялось необходимым существенно расширить права всех входящих в РСФСР образований. 10 апреля 1990 г. Верховный Совет СССР принял Закон «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик» [16], в котором все полномочия и гарантии по обеспечению экономической самостоятельности были закреплены за союзными и автономными республиками одинаково, между ними не проводилось практически никаких различий. Отдельные экономические права были предоставлены автономным областям и автономным окру-

гам. 26 апреля 1990 г. принят Закон СССР «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами федерации» [17], в котором прямо прописывалось, что автономные республики — государства, являющиеся субъектами федерации — Союза ССР. Это положение противоречило статье 71 Конституции СССР, из которой прямо следовало, что субъектами Союза являются только пятнадцать союзных республик. Другими словами, одни носители статуса субъектов СССР (АССР) «входили» в состав других (ССР).

В период 1990-1991 гг. абсолютное большинство автономных республик приняли декларации о собственном суверенитете, которые сыграли огромную деструктивную роль в новейшей политической истории России. СССР был обречен — он был ликвидирован 8 декабря 1991 г. Соглашением о создании Содружества Независимых Государств.

Подводя итог советскому периоду в развитии российского федерализма, следует отметить следующее:

— Советский Союз, как новая форма федерации, был основан на суверенитете своих субъектов и объединил как унитарные, так и федеративное (РСФСР) государства. Основными принципами построения советской федерации были провозглашены принцип добровольности объединения субъектов, их равноправность, демократический централизм. Но главным был национальный принцип построения федерации;

— в этнополитическом устройстве РСФСР были узаконены статусные претензии республик, автономных областей и национальных округов. В результате в России возникли субъекты Федерации, — причем и первые, и вторые считались равноправными и напрямую соотносились с федеральным центром.

Однако ни РСФСР, ни СССР, несмотря на свои названия, на всем протяжении своего существования не были федерациями в полном смысле слова. Они, скорее, обладали признаками унитарного государственного образования, имеющего в своем составе автономии.

Литература

1. Повесть временных лет по Лаврентьевскому списку. Ипатьевская летопись. Радзивилловская летопись // Полное собрание русских летописей. – М., 1962. – С. 8, 10, 13.
2. Жидких В.А. Федерализм в России: эволюция, проблемы, перспективы. – Москва: Экономика и право, 2005.
3. Романов Р.М. Российский парламентаризм. История и современность. – М., 2000. – С. 73.
4. Свод Основных Государственных Законов. Т. 1-3. – СПб., 1912. – С. 1. Свод законов Российской империи 1775-1780 гг. Печатано в типографии 2 отделения Собственного Его Императорского Величества Канцелярии. Т. 20. – СПб., 1830. – С. 231-232.
5. История российской государственности / Отв. ред. Т.П. Коржихина. – М., 1998.
6. Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 30. – С. 168.
7. Ленин В.И. Критические заметки по национальному вопросу / О государстве и праве: в 2-х т. Т. 1. – М., 1958. – С. 226.
8. Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 32. – С. 40, 106.
9. Афанасьев М. Проблемы российского федерализма и федеративная политика второго Президента. Промежуточные итоги // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 2002. – № 1. – С. 91-92.
10. Петров И.В. Государство и право Древней Руси. – СПб.: Изд. В.А. Михайлова, 2003, Савелов Л.М. Лекции по русской генеалогии. Серия: Справочники по русской истории. Вып. 3. – М.: Археографический центр, 1994.
11. Яценко А.С. Теория федерализма: опыт синтетической теории права и государства. – Юрьев, 1912. – С. 748.
12. Костомаров Н.И. Мысли о федеративном начале Древней Руси // Основа. 1861. – № 1.
13. Бессонова В.В. Конституционно-правовые основы объединения субъектов Российской Федерации на примере Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа: дис... канд. юрид. наук. – М., 2009. – С. 43.
14. Карапетян Л.М. Федерализм и права народов. – М., 1999. – С. 21.
15. СУ РСФСР. – 1925. – № 30. – Ст. 218.
16. Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1990. – № 16. – Ст. 270.
17. Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1990. – № 19. – Ст. 329.

Коротко об авторе

Briefly about the author

Полежаев В.М., директор института ФСБ России,
г. Новосибирск
Служ. тел.: (383) 41-72-26

V. Polezhayev, director of FSB institute of Russia,
Novosibirsk

Научные интересы: конституционное право, развитие российского федерализма

Scientific interests: constitutional law, development of Russian federalism

