

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФГКОУ ВО
УФИМСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

О. А. Филиппов

**ФОРМА ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОГО УСТРОЙСТВА
РОССИИ: СТАНОВЛЕНИЕ, ЭВОЛЮЦИЯ, СОВРЕМЕННОЕ
СОСТОЯНИЕ, ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ**

Монография

Уфа 2017

УДК 342.1(470)
ББК 67.400.532
Ф53

*Рекомендовано к опубликованию
редакционно-издательским советом Уфимского ЮИ МВД России*

Рецензенты: кандидат юридических наук, доцент А. С. Шиенкова
(Краснодарский университет МВД России);
кандидат юридических наук, доцент Э. Х. Грипп
(Санкт-Петербургский университет МВД России)

Филиппов О. А.
Ф53 Форма территориально-политического устройства России: становление, эволюция, современное состояние, перспективы реформирования [Текст] : монография / О. А. Филиппов. – Уфа : Уфимский юридический институт МВД России, 2017. – 75 с.

ISBN 978-5-7247-0941-5

В монографии обосновываются понятие, сущность федеративной формы государственного устройства, рассматривается специфика территориально-политического развития России.

Книга адресована курсантам, слушателям, студентам, преподавателям и аспирантам, государственным и муниципальным служащим, политикам и широкому кругу читателей, интересующимся вопросами структуры Российской Федерации.

УДК 342.1(470)
ББК 67.400.532

ISBN 978-5-7247-0941-5

© Филиппов О. А., 2017
© Уфимский ЮИ МВД России, 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	4
Глава 1. Теоретические основы современного федерализма и особенности развития российского государства.....	5
Глава 2. Субъект федерации как системообразующий элемент федеративного государства.....	34
Глава 3. Этносистема как фактор, определяющий развитие российской государственности.....	51
Заключение.....	70
Список использованной литературы.....	72

ВВЕДЕНИЕ

Тема настоящей работы обусловлена теоретической и практической значимостью вопросов, связанных с территориально-политическим устройством России, ее историческим опытом, современностью и дальнейшим развитием. На развитие российской государственности оказывает влияние множество факторов, одним из которых выступает особенность этноструктуры российского общества.

Эффективность модели российского федерализма невозможно без научно обоснованного и формально юридически определенного подхода к проблеме взаимоотношений государства как целого и его регионов.

На сегодняшний день можно констатировать отсутствие достаточно разработанной доктрины российского федерализма. Теоретические исследования, их противоречивость, по проблемам статуса субъектов федерации, бездействие федерального законодателя в отношении урегулирования федеративных отношений привели в первой половине 90-х годов XX века к дезинтеграции российской государственно-правовой системы. Сегодня российское общество по-прежнему испытывает потребность в научно обоснованной модели территориально-политического построения государства. Решение проблемы статуса субъекта федерации является одним из приоритетных направлений отечественной науки.

Вопросам эволюции российской государственности на всем протяжении ее существования уделяли значительное внимание представители различных школ и направлений. На сегодняшний день по проблемам формирования правовых основ российской государственности и федерализма накоплен значительный научный потенциал. Актуальными остаются труды русских мыслителей прошлого, которыми с учетом своеобразия России (культурного, географического, политического, экономического и т. д.) выработаны различные подходы и позиции по коренным проблемам государства и права. Заслуживают пристального внимания труды таких российских ученых-юристов, как: Н. Н. Алексеев, И. А. Ильин, К. Д. Кавелин, Н. М. Коркунов, П. И. Новгородцев, Л. И. Петражицкий, Б. Н. Чичерин, Е. Н. Трубецкой, А. С. Яценко и др.

Имеют важное значение для исследования проблем развития современного государства и гражданского общества, межнациональных отношений фундаментальные труды С. А. Авакьяна, С. Н. Бабурина, Ю. А. Дмитриева, А. В. Зиновьева, В. Д. Сорокина, Ю. А. Тихомирова, И. А. Умновой (Конюховой), С. М. Шахрая, В. Е. Чиркина, Б. С. Эбзеева и др.

Цель данной работы – дать исторический и теоретико-правовой анализ территориально-политического устройства России.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СОВРЕМЕННОГО ФЕДЕРАЛИЗМА И ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

Современная юридическая наука под государством, имеющим федеративную форму территориального устройства, понимает союзное государство, образованное на основе договора, либо конституции, или на основе сочетания и конституции и договора (смешанный принцип образования), характеризующееся сложной территориально-политической структурой. Данную форму государственного устройства относят к сложной, т. к. территория федеративного государства включает территории государственных образований пользующихся определенной правовой самостоятельностью. Эти территориально-политические единицы принято называть субъектами федерации.

Термин «федерация» (от латинского – foederatio), обозначающий «союз», «объединение», за историю своего развития приобрел «понятийную» универсальность и вышел за рамки только внутригосударственного применения. В частности профессор Умнова И. А. считает, что федерализм приобрел свойство средства «совершенствования отношений между социальными негосударственными структурами, преобразования мира и слияния государств и их территорий в единое гармоничное сообщество»¹.

Использование принципов федерализации направлено на гармонизацию общественных, внутригосударственных и межгосударственных интересов. Федерализм современной наукой рассматривается не только как «определенная структура государственных органов и их иерархия, но и как постоянный процесс улаживания отношений между центральным правительством и составными частями федерации»². В частности, В. Е. Чиркин указывает, что «роль федерализма трактуется в западной науке более широко: она рассматривается, прежде всего, не как совокупность структур и норм, а как процесс, призванный заглушать конфликты центра и мест, устанавливать их взаимодействие, обеспечивать наиболее целесообразные в данных условиях методы управления»³. «Смысл федерализма состоит в том, чтобы обеспечить такое соединение различных групп в союз, который позволил бы осуществлять общие цели и при этом сохранять самостоятельность частей»⁴.

Общей теорией государства и права федерализм определяется традиционно в качестве принципа, государственно-правового режима и

¹ Умнова И. А. Конституционные основы современного Российского Федерализма: учебно-практическое пособие. М.: Дело, 1998. С. 11.

² Там же. С. 24.

³ Чиркин В. Е. Модели современного федерализма: сравнительный анализ // Государство и право. 1994. № 8–9. С. 154.

⁴ Государство, право и международные отношения в странах западной демократии. М., 1993. С. 21–22.

формы государственного устройства, позволяющего обеспечить сочетание единства государства и горизонтальное разделение государственной власти в территориальных границах конкретного государства.

Предметом размышлений, как политиков, так и предметом исследования ученых является не только сложившаяся России модель территориально-политического устройства, но и осмысление вопроса, что есть для России федерализм¹.

Сущность современного федерализма, по мнению В. Б. Пастухова, есть властеотношение между государством как целым, субъектами федерации и гражданским обществом. Это своего рода «трехсторонний контракт», по смыслу определяющийся свободной волей индивида вступать в такое властвование². В. Н. Лысенко высказывает аналогичную точку зрения. Содержание федеративных отношений «составляет трехстороннее властеотношение: между федерацией, ее субъектом и индивидом. Индивид есть действительный творец федеративных отношений и их главное действующее лицо»³.

По мнению указанных представителей государственно-правовой науки, разделение полномочий между центральной властью и властью региональной присуще любой форме государства. Уровни власти существуют при любой форме территориально-политического устройства, будь то федерация или унитарное государство. Данный признак не является главным ключевым моментом федерализма. Главное в концепции федерализма – самоуправление личности, индивидуальная свобода. Сложившееся в настоящее время представление о том, что два властных уровня в федеративном государстве договариваются между собой о распределении полномочий – утопия. Источник разделения власти – не в самой власти, а в созревших к самоуправлению индивидов, т. е. в гражданском обществе.

Иную точку зрения, будем считать ее традиционной и наиболее правильно отражающей сущность федерализма, высказал Н. А. Лебедев. Он считает, что «содержанием федеративного правоотношения являются властеотношения особого вида, вытекающие, изменяющиеся и прекращающиеся между публичными властями центра и субъекта федерации как по поводу разграничения компетенции, так и в связи с участием субъекта федерации в принятии решения на федеральном уровне»⁴. Указанная позиция исключает из перечня субъектов федеративных отноше-

¹ См.: Марченко М. Н. Сравнительное исследование проблем федерализма // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. 1993. № 1. С. 42–48.

² См.: Пастухов В. Б. Новый федерализм для России: институализация свободы // Политические исследования. 1994. № 3. С. 98–102.

³ Лысенко В. Н. Развитие федеративных отношений в современной России. М., 1995. С. 13.

⁴ Лебедев Н. А. Статус субъекта Российской Федерации (основные концепции, конституционная модель, практика). М., 1999. С. 13.

ний граждан, не институализированных в такую форму как субъект федерации.

Сущность федерализма заключается в отношениях между федерацией как целым и ее составной частью (элементом) – субъектом федерации по поводу управления делами государства. Это двухстороннее властеотношение, в котором не присутствует третья сторона – индивид.

Что же касается властеотношений государство – территориально-политическая единица – индивид, то как раз данные отношения присущи всем формам государственного устройства.

Не могут быть признаны федеративными, правоотношения между самими субъектами федеративного государства, возникающие без участия федерального центра. Данные отношения следует рассматривать как отношения субъектов федеративного государства. В некоторых случаях отношения все же являются федеративными. Это проявляется в верхней палате парламента федеративного государства, при формировании общегосударственной воли, при одобрении законопроекта принятого нижней палатой или при заключении договоров о разграничении полномочий между федеральным центром и субъектами федерации, когда договор подписывается между федерацией и несколькими субъектами федерации.

В современном мире помимо федераций получили достаточное распространение и другая форма сложного государства – децентрализованное унитарное государство. При данной форме территориально-политические устройства, территориальные единицы образующие государство, в зависимости от степени их самостоятельности, могут обладать достаточно широкими полномочиями в решении вопросов регионального значения. В связи с этим автономность регионов не главный признак федеративного государства.

Сущность федеративных отношений – в возможности субъектов федерации формировать общегосударственную волю. Данная возможность присуща только членам федерации и осуществляется в верхней палате общегосударственного парламента, состоящем из представителей направленных в данный орган, самими субъектами федерации. В децентрализованном унитарном государстве, такой возможности у территориально-политических единиц нет, несмотря на степень их автономности и самостоятельности в решении вопросов местного значения. Данная функция также может быть реализована путем обжалования субъектом федерации в специальном органе – федеральном конституционном суде – нормативных актов принятых федеральным центром и вторгающихся в компетенцию отнесенную к ведению субъекта.

Субъект федерации может чувствовать себя в безопасности в рамках федеративной организации только тогда, когда федерализм действительно демократичен и гуманистичен, а опасность перерастания его

в авторитарную власть центра над субъектами федерации блокирована надежными гарантиями. Эффект федерализма проявляется в преимуществах крупного общего рынка свободного передвижения как товаров, услуг и капиталов, так и людей в пределах федеративного государства, в гарантиях (что особо следует подчеркнуть) многообразия форм человеческого бытия, защиты прав национальных меньшинств, прав и свобод человека независимо от национальности, языка, религиозной принадлежности и идеологических воззрений. Федерация как форма организации государства в многонациональном обществе по своей природе способствует утверждению в своих субъектах атмосферы национальной терпимости, уважения национального достоинства, права личности на свою культурную идентичность¹.

Современной юридической наукой выделяются несколько форм территориально-политического устройства государств: унитарное государство, федерация и конфедерация². Вопрос об отношении конфедерации к одной из форм государственного устройства разрешается неоднозначно, такой способ объединения нескольких государств не является собственно формой государства. Он может выступать как одна из ступеней в движении к федеративному государству. Конфедерация не имеет единых конституции, гражданства, территории, системы законодательства, судебной системы, денежной системы, государственных символов и других немаловажных признаков, свойственных государству, поэтому конфедерация может быть признана лишь международно-правовым союзом³. По этому поводу В. Е. Чиркиным отмечается: «Что же касается конфедераций, сообществ, союзов, содружеств государств, то, строго говоря, они к проблеме территориально-политической организации государства не относятся..., перечисленные формы – это межгосударственные, международные объединения государств»⁴.

Хотя при конфедеративной форме объединения государств взаимоотношения ее членов более тесные, нежели при таких способах объединений, как содружество и сообщество, в подлинной мере государствами являются только федерация и унитарное государство.

Объединение в форме конфедерации носит международно-правовой характер и представляет собой объединение нескольких госу-

¹ Арзамаскин Н. Н., Хабибулин А. Г. Природа государства и его форма. Уфа: Уфимский юридический институт МВД России. 1997. С. 98.

² См., например: Теория государства и права. Часть 1. Теория государства / под ред. А. Б. Венгерова. М.: Юрист, 1995. С. 120–130; Проблемы теории права и государства: Курс лекций / под общ. ред. В. П. Сальникова. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 1999. С. 253; Хропанюк В. Н. Теория государства и права: учебное пособие для высших учебных заведений. М.: ИПП «Отечество», 1993. С. 90; Теория права и государства: учебник / под ред. В. В. Лазарева. М.: Право и закон, 1996. С. 308 и др.

³ См., например: Зиновьев А. В. Конституционное право России: проблемы теории и практики. СПб.: Герда, 2000. С. 136; Пустогаров В. В. Участие субъектов федерации в международных отношениях // Советское государство и право. 1992. № 1. С. 50.

⁴ Чиркин В. Е. Основы сравнительного государственоведения. М.: Издательский дом «Артикул», 1997. С. 132.

дарств на основе договора для совместного решения определенного круга внешнеполитических вопросов: военных, таможенных, экономического характера и т. п. Члены конфедерации, несмотря на создание центральных органов, призванных решать общие дела, остаются самостоятельными и независимыми (обладают государственным суверенитетом). Центральные органы конфедерации не вправе вмешиваться в деятельность государств-членов, они нужны лишь для координации дел по кругу вопросов, которые вызвали необходимость создания союза. Постоянно действующие органы союза лишены властных полномочий. Акты конфедеративных властей не могут быть обращены к населению, они обращены к органам власти субъектов союза. Более того, государства-члены не связаны обязанностью исполнения решений органов конфедерации, которые могут быть ими нуллифицированы (т. е. признаны необязательными для исполнения). Субъекты конфедерации обладают правом сестерции (свободного выхода из союза).

Конфедерация характеризуется неустойчивостью, которая в конечном итоге трансформирует ее в федерацию, либо конфедерация прекращает свое существование. Характерной чертой в этом процессе является тот факт, что конфедерации с мононациональным составом населения (США, Швейцария, Германия) пошли по пути дальнейшего сближения и преобразования союза в единое государство с федеральной формой территориально-политического устройства. Союзы же, имевшие многонациональный состав населения (Австро-Венгрия, Швеция-Норвегия) прекратили свое существование и распались.

Федерация в отличие от конфедерации представляет собой «единое государство, состоящее из нескольких государственных образований, объединившихся для решения центральной властью общих для всех членов федерации задач»¹. Основными принципами существования такого государства являются: «...формирование геополитического пространства государства как единого целого из территорий субъектов федерации; наделение субъектов федерации ограниченным суверенитетом; закрепленное в конституции и договорах четкое правовое разграничение компетенции между федерацией и ее субъектами; существование единого федерального гражданства при возможности существования гражданства субъектов федерации»².

Нуждается в уточнении такое положение, употребленное в данной цитате как «наделение субъекта федерации ограниченным суверенитетом». Субъекты федерации наделяются не суверенитетом, а суверенными правами, которые хотя и являются исключительными, но все же правами. Они не могут быть тождественны государственному суверенитету,

¹ См.: Федерация в зарубежных странах. М.: Юридическая литература, 1993. С. 7.

² Черненко А. Г. Общероссийская национальная идеология и развитие федерализма в России. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 1999. С. 32–33.

т. к. последний является не только правом, но и сущностным признаком государства, его особым свойством, который и порождает права и обязанности государства. А субъекты федерации не являются суверенными, т. к. государство, вступая в состав федерации, утрачивает свой государственный суверенитет.

Определение государственного суверенитета непосредственно через объем прав, которыми обладает государство, неверно. В этом случае можно прийти к выводу о возможности его увеличения или сужения, о полном или частичном его характере, о возможности его деления между федерацией и ее субъектами, о признании полусуверенных государств. Эта точка зрения не отражает специфическую природу суверенитета как юридического принципа.

А. И. Лепешкин считал, что суверенитет – это «определенное свойство государственной власти», которое нельзя измерить объемом прав (поэтому не может быть и речи о расширении или сужении суверенитета)», «суверенитет государства нельзя отождествлять с его полномочиями»¹. Аналогичной точки зрения придерживается А. В. Зиновьев, по его мнению государственный суверенитет не просто свойством государственной власти, а главным атрибутом государства, без которого оно превращается в квазигосударство². «Суверенитет – категория не дробная: либо он есть в полном объеме, либо его нет совсем»³.

Суверенитет, будучи принципом и главным свойством государства, стабилен и неотчуждаем. Возможно ограничение права и компетенции, в отношении же суверенитета это неприменимо. Суверенитет тесно связан с компетенцией, он реализуется через компетенцию государственной власти и ее органов. Применительно к федеративному государству он реализуется путем распределения компетенции государства между федеративными органами и органами субъектов федерации. Полномочия, осуществляемые субъектом федерации самостоятельно, «суть не функции его суверенитета»⁴, а являются следствием разграничения компетенции между ним и федерацией.

Употребление в научной литературе по федерализму определения статуса субъекта федерации через категорию «государственное образование» представляется не совсем верным. Наиболее приемлемым является употребление категории «государствоподобное образование»⁵. Не-

¹ См.: Лепешкин А. И. Советский федерализм. М., 1977. С. 77.

² Зиновьев А. В. Конституционное право России: проблемы теории и практики. СПб.: Герда, 2000. С. 127–128.

³ Там же. С. 131.

⁴ Сергевин С. Л. Субъект федерации: статус и законодательная деятельность. СПб.: Издательство юридического института. 1999. С. 44.

⁵ См.: Осавелюк А. М. Зарубежный федерализм: организация государственной власти в субъектах федерации. М., 1996. С. 7; Агабеков Г. Б. Государственный суверенитет и Российская Федерация: теория, история и конституционная практика // Федеративное устройство России: история и современность. М., 1995. С. 71.

смотря на очевидное различие данных категорий, они обе приемлемы для характеристики субъектов федерации, т. к. обозначают территориально-политическое образование, признанное участником федеративных правоотношений, имеющее внешние признаки государства (население, территория, государственная власть¹), но в силу недостаточной степени их выраженности не обладающее государственным суверенитетом. Категория «государствоподобное образование» определеннее и точнее, поэтому она более допустима для использования в качестве синонима категории «субъект федерации».

Исходя из принятых в теории права и государства представлений, можно предложить определение федеративного государства: федерация – это сложное единое государство, состоящее из нескольких государствоподобных образований, не рассматриваемых как государства, суверенитет которого реализуется через компетенцию государственной власти путем распределения ее между федеральными органами и органами субъектов федерации.

Для большинства федеративных государств форма их государственного устройства не служит средством решения национального вопроса, хотя в таких государствах, как Индия, Бельгия, Канада и Нигерия, их территориально-политическая организация в той или иной мере отражает многонациональный состав населения.

Выбранная же Россией политическая форма территориального устройства в определенной ее части призвана решать именно национальный вопрос. Более того, в советский период под федерацией преимущественно понимали форму «разрешения национального вопроса, вопрос о сотрудничестве наций»². Это положение, высказанное И. Д. Левиным в 1948 году, разделяли многие советские ученые³.

Юридические истоки оформления федеративных отношений в России были заложены в Конституции 1918 года и даже несколько раньше в «Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа», принятой III съездом Советов в январе 1918 года. В ней было записано, что «Советская Российская республика учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация Советских национальных республик»⁴.

Провозгласив право наций на самоопределение, Советское правительство стало проводить в жизнь определенную национальную политику. По этому поводу известный русский мыслитель Н. Н. Алексеев говорил: «Правда национальной политики большевиков сводится к тому, что

¹ См., например: Чиркин В. Е. Три ипостаси государства // Государство и право. 1993. № 8.

² Левин И. Д. Суверенитет. Юриздат. 1948. С. 311.

³ См., например: Чистяков О. И. Становление Российской Федерации (1917–1922). Из-во МГУ, 1966. С. 22; Златопольский Д. Л. СССР – федеративное государство. Из-во МГУ, 1967. С. 3.

⁴ См.: Образование и развитие СССР как союзного государства. Сборник законодательных и других нормативных актов. М., 1972. С. 6; Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа // Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 35. С. 221.

ими были практически поняты и своеобразно использованы те центробежные силы, которые обнаружились в результате крушения Российской империи в 1917 году. Нельзя, конечно, преувеличивать этих сил, но нельзя в то же время их преуменьшать и недооценивать. Одним из пагубных заблуждений белого движения было то, что оно совершенно не считалось с ними и полагало парализовать их действие простой силой оружия. Между тем дело здесь шло о целой стихии, упрямой и самовольной, овладеть которой можно не путем механического давления, но посредством органического приспособления, психологического расчета и тонкой дипломатии. Машину можно взорвать, искусственно задерживая в ней давление пара; но еще более осторожности требует обращение с человеческими душами, взбудораженными национальной страстью»¹.

Руководство большевистской партии приспособило свои программы преобразования России к возникшим после февраля 1917 года центробежным тенденциям. Право народов на самоопределение признавалось только за теми народностями, которые принимали Советский государственный строй и программу коммунистической партии. В докладе И. В. Сталина на III съезде Советов, в январе 1918 года, по национальному вопросу подчеркивалось, что право на самоопределение должно быть подчинено борьбе за социализм и поэтому распространяется только на трудовые массы каждой конкретной нации². По этой причине провозглашение такого принципа, как самоопределение народов, не повлекло за собой разрушение России (в этот период из состава России вышли только ряд территорий, отличающихся своей самобытностью, – Финляндия, Польша, Прибалтика). Совершенно непонятым в данном случае оказался статус ненациональных территорий и нетрудовых масс, лишенных права на самоопределение.

Каждый народ, получающий право на самоопределение, одновременно получал и национальную политическую группу, приверженную московским большевикам. Большевики апеллировали к самосознанию народов, населявших Россию, ища в нем идею, способную послужить платформой для объединения. «Большевистская политика имела успех оттого, что смогла внушить народам веру в ту же великую социальную миссию России. И большевистская Россия служит для многих символом свободы, считается покровительницей угнетенных, предвестницей будущего земного рая»³.

Национальная политика большевистской партии содержала в себе внутренний обман, который когда-нибудь должен был обнаружиться. Заявленная в пропагандистских целях формула об учреждении государства на основе союза свободных наций в Декларации прав трудящегося

¹ Алексеев Н. Н. Русский народ и государство. М.: Аграф, 1998. С. 366.

² См.: Сталин И. В. Соч. Т. 4. С. 31–32.

³ Алексеев Н. Н. Указ. соч. С. 367.

и эксплуатируемого народа носила расплывчатый и неопределенный характер. Сопряжение федерализма с национальностью как будто исключало ненациональные территории из области федеративных отношений, но если учесть, что в начале 1918 года национальные образования в России составляли минимальное количество территорий, сам постулат о федерализме оказывался не более чем пустой оболочкой. Примечательно, что свое отражение указанное положение о новой федеративной сущности государства нашло именно в декларации, ибо «декларация» не предполагает практическую реализацию положений, включенных в нее.

Сама по себе идеология марксизма имеет интернациональный окрас и не предусматривает никакого национального союза. В руководящей среде большевистской партии до октября 1917 года и ее программах по преобразованию России никаких задач по ее федерализации не ставилось¹. Выступая против федеральной формы территориально-политического устройства, полагая, что данная государственная форма повлечет за собой нарушение экономических связей, большевики, тем не менее, допускали в виде исключения возможность ее создания с целью, которая была обозначена в документах партии как средство освобождения угнетенных народов, признания их равноправия². Данная идея союза народов была взята на вооружение для вовлечения народов России в революционный процесс. Эти побуждения предшествовали и созданию многочисленных национальных автономий (республик, областей и округов), народы которых ничего не помышляли до этого момента о собственной государственности.

Большевики понимали, что провозглашение в период становления Советской власти постулата о самоопределении народов не могло повлечь создания на территории бывшей империи новых суверенных государств, но это очень было выгодно для использования в революционном процессе.

Во-первых, не могло не привлечь на сторону большевиков население национальных регионов, провозглашенное ими в процессе гражданской войны равенство всех народов и право на самоопределение, что выгодно отличалось от традиционной идеи неделимой и единой России, объединявшей все белое движение – от монархистов до республиканцев. Это является главной причиной того, что Белая армия не имела сколько бы значимой поддержки в национальных регионах России.

Во-вторых, не могли являться полноценной государственно-образующей силой существующие на тот момент национальные движения. У большинства нерусских народов вообще не было опыта государственности, или они его давно уже утратили, поэтому ориентация на

¹ См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 7. С. 105.

² См.: КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Изд. 9. М., 1983. Т. 1. С. 447.

Москву была единственным оправданным и естественным выбором их дальнейшего развития.

В-третьих, в подавляющей своей массе вожди эксплуатируемой ранее части населения, в том числе и национальной, как и московские руководители РКП(б), являлись членами той же партии, более того, любые попытки со стороны национальной части партии внести в ее ряды элементы децентрализации решительно пресекались. Так, попытка организовать мусульманскую организацию РКП(б) не увенчалась успехом, VIII съезд партии (март 1919 г.) вынес решение об отмене всех коммунистических национальных организаций, все они должны быть напрямую связаны с РКП(б)¹. По этой причине партийная дисциплина в большей степени, чем реальное давление Москвы, принуждала их к выполнению решений Политбюро РКП(б) об объединении республик.

Советская федерация строилась без серьезного научного фундамента. Вместо объективного анализа ситуации предлагались искусственные конструкции двух видов федерации: основанные на договоре и на базе автономии. Свидетельство этому и то, что первая советская Конституция (1918 г.) закрепила лишь общие принципиальные положения, определявшие основные линии автономно-федеративного строительства. В ней отсутствовали конкретные указания о государственном аппарате и полномочиях автономных образований².

Провозглашение принципа самоопределения народов, создание нового российского государства СССР на основе федеративных начал, а также обозначение в качестве федерации и той части бывшей Российской империи, которая в настоящее время собственно является Российской Федерацией, было заложено большое противоречие в развитии российского государства. Идеи интернационализма и национального самоопределения рано или поздно вступят в борьбу. Пока существовала жесткая централизованная государственная система с особой ролью в ней коммунистической партии, данное противоречие успешно гасилось. Но как только в конце 80-х годов произошло ее ослабление, результаты не заставили себя ждать: последовал распад СССР, возникли центробежные тенденции внутри Российской Федерации, нашли свое место и конфликты на межнациональной почве, в том числе и вооруженные.

В настоящее время в юридической науке существуют противоречивые мнения о допустимости построения федерации с учетом использования национального фактора. Ряд авторов, отрицательно высказываясь по данному поводу, считают, что с течением времени национально-территориальный принцип формирования федерации может породить

¹ Верт Н. История советского государства. 1900–1991 / пер. с фр. М.: Прогресс: Прогресс – Академия, 1992. С. 151.

² Арзамаскин Н. Н., Хабибулин А. Г. Природа государства и его форма. Уфа: Уфимский юридический институт МВД России. 1997. С. 87.

сепаратистские тенденции, которые не соответствуют коренным интересам этносов. Так, В. А. Тишков считает, что национально-территориальный подход к структуре федерации сам по себе «провоцирует претензии одной из национальностей на исключительный статус в вопросах власти и ресурсов и затрагивает интересы остального населения»¹.

Ранее указывалось, что федераций, созданных с использованием национального принципа, немного. Первые федерации были созданы с использованием только территориального принципа образования, т. е. на основе объединения территорий без учета этнических характеристик народонаселения, хотя в границах создаваемых федеративных государств проживали компактно существующие определенные этнические группы (например, в Швейцарии – итальянское, немецкое, французское население, в Канаде – потомки английских и французских переселенцев и др.).

На структуре субъектов федеративных государств в XX веке лишь в единичных случаях сказался национальный фактор. Примером здесь может служить Канада, где в провинции Квебек проживает франкоязычное население, в отличие от других англоязычных. Причиной данного положения является не существование каких-либо этнических соображений, а случайный фактор: в процессе колониальных войн французские колонии были присоединены к британским. В дальнейшем сложившаяся таковая структура Канады не привела к решению национальных проблем, а обострила их. Провинция Квебек путем двух референдумов пытается приобрести полную самостоятельность².

В XX веке федеративное устройство государства стало рассматриваться как способ разрешения этнических проблем. Подтверждением данной тенденции может служить Индия, где в 1956 году в результате реформирования федерации и в дальнейшем при создании новых штатов, объединения и разделения штатов использовался именно этнический фактор. Национальный вопрос учитывался и при создании и реорганизации федерации в Нигерии, создании в 1994 году федерации в Бельгии, образовании в 1994 году федерации в Эфиопии, в 1995 году – в Боснии и Герцеговине. Спущенное сверху в 1968 году федеративное устройство в Чехословакии должно было смягчить существовавшие национальные разногласия.

Опыт России также подтверждает данную тенденцию. Если следовать логике Конституции РСФСР 1918 года и последующим Конституциям 1925, 1937, 1978 годов, Договору об образовании СССР 1922 года, Конституциям СССР 1924, 1936, 1977 годов, привилегиями называться

¹ Тишков В. А. Стратегия национальной политики в Российской Федерации // Вестник РАН. 1993. № 8. С. 679.

² Тихомиров Ю. А. Государство на рубеже столетий // Государство и право. 1997. № 2. С. 28.

частями федерации пользовались именно национальные образования, которые можно разбить на две группы. К первой группе следует отнести Союзные республики, составляющие непосредственно СССР, количество которых колебалось в зависимости от развития Союза. На момент подписания договора об образовании СССР их было шесть: РСФСР, БССР, УССР, Армения, Грузия и Азербайджан. В период, предшествовавший распаду СССР, их насчитывалось 15. Причем в период образования СССР три республики – Азербайджан, Армения и Грузия – были объединены в одну Закавказскую республику – ЗСФСР, существование которой можно считать одной из разновидностей советской союзной государственности. Наличие данного союза ни в коей мере не умаляло государственного суверенитета данных республик, и образовывали Союз ССР они не вместе, а по отдельности. Видимо, по замыслу создателей ЗСФСР данное объединение должно было служить образцом свободного межгосударственного объединения, целью которого является ведение совместных хозяйственных и финансовых дел.

Вторую группу федеративных частей советского государства составляли автономные республики, не являющиеся частями Союза ССР, но являющиеся частями Союзных республик (в своей массе преимущественно существовавших в рамках РСФСР). Автономные республики в отличие от остальных территориальных образований – краев, областей и округов – обладали рядом качеств, свойственных субъекту федерации, в их числе конституция, символы государственности (герб, флаг), наличие бюджетных прав, особое устройство советской власти и т. д. Только национальные территориально-политические образования обладали сущностным признаком субъекта федерации – участием в формировании общегосударственной воли посредством представительства в Совете Национальностей Верховного Совета СССР.

Определенное место в системе территориальных единиц занимали автономные округа и автономные области. Хотя и наименования данных образований содержали в себе ссылку на определенную национальность, их государственно-правовой статус мало чем отличался от статуса областей и краев.

Создание федерации в России было обусловлено использованием национального вопроса в объединении распадающейся унитарной Российской Империи. Эта форма государственного устройства рассматривалась как переходная к последующему единству¹. Сами же национальные противоречия, существовавшие в России, решены не были.

Советская федерация была возможна только как объединение государственных образований, построенных только на национальных началах, ибо «марксистско-ленинское учение о государстве признает федерацию только как объединение национальностей, отвергая федерацию

¹ Ошеров С. Я. Союзная республика в социалистической федерации. М., 1948. С. 28.

как форму государственного устройства для государства «однационального»¹.

Главной теоретической основой построения федерации по национальному признаку является указанный морально-политический постулат – право наций на самоопределение. В юридической науке существует мнение, что понятие «нация» отечественными и зарубежными учеными трактуется неоднозначно².

Западные ученые, учитывая в своих определениях исторический процесс появления государств в Европе, между понятиями «нация» и «государство» ставят знак равенства. По их мнению, нация представляет собой определенную общность, которая стремится к политическим объединениям, их выражением является государство. Исходя из такого подхода к определению нации, невозможно обосновать право наций на образование своего государства. Принятие государственной общности со стороны отечественной науки в число признаков, характеризующих нацию, означало бы отказ считать нациями такие, которые не имеют в данный момент своей государственности³.

Процесс федерализации в России не новый, он имеет исторические корни⁴. Очевидность того, что многонациональная и многоукладная Российская Империя не может существовать как государство унитарное и централизованное, возникла задолго до Октябрьской революции. О сложности административно-политического устройства Российской Империи говорит наличие в ее составе 74 губерний, 20 областей, 2 округов, 8 генерал-губернаторств, 9 градоначальств⁵. И унитарное устройство допускало автономию отдельных регионов: Финляндии, польских и прибалтийских губерний, ряда восточных регионов (Бухара и Хива). Следует считать ростками будущей федерализации России существование в границах унитарного государства этих самоуправляемых территорий. В данных образованиях без прямого вмешательства центральных властей осуществлялась организация многих направлений местной жизни исходя из национальных, географических и экономических особенностей.

Февральская революция 1917 года усилила процессы децентрализации, которые вышли из-под контроля, что в итоге привело к распаду Российской Империи⁶.

¹ Левин И. Д. Суверенитет. М., 1948. С. 317–318.

² См.: Дмитриев Ю. А., Магомедов Ш. Б., Пономарев А. Г. Суверенитет в науке конституционного права. М.: Манускрипт, 1998. С. 79.

³ См.: Левин И. Д. Суверенитет. М., 1948. С. 248–249.

⁴ См. подробнее об этом, например: Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Яров Ю. Ф. Федерализм в истории России. М.: Республика, 1992–1993.

⁵ См. подробнее: Сенцов А. А. Национально-государственное устройство России накануне Октября 1917 года // Советское государство и право. 1990. № 11. С. 120.

⁶ Там же. С. 120–124.

После Октябрьской революции большевикам силой штыков и использованием симпатий этносов к социальному идеалу удалось объединить части рухнувшей в 1917 году империи (за исключением отдельных территорий) и создать свой союз народов в форме Советских федераций. История становления СССР и РСФСР в настоящий момент достаточно изучена в отечественной литературе и не требует дополнительного освещения¹.

В науке и настроениях широких слоев населения практически не возникает возражений о целесообразности существования в России федеративной формы территориально-политического устройства, чего не скажешь относительно выбора принципов, на которых она построена, а именно относительно избрания при организации федерации в качестве одного из подходов национального. Некоторые воспринимают данный подход как главный источник всех бед российского общества.

Главной причиной, породившей отрицательное отношение к применению национального принципа организации федерации в России, является сложившаяся асимметричность в статусах субъектов федерации.

Начавшийся в конце 80-х годов процесс реформирования федерации в России имеет определенные элементы стихийности и противоречивости. Следует считать отправной точкой развития федеративных отношений в России принятие 12 июня 1990 года Съездом Советов РСФСР Декларации о государственном суверенитете. Она провозгласила государственный суверенитет Российской Федерации на всей ее территории, и были провозглашены новые гарантии:

- полнота власти РСФСР при решении всех вопросов государственной и общественной жизни, за исключением тех, которые добровольно передаются ею в ведение Союза ССР;
- верховенство Конституции РСФСР и законов РСФСР на всей территории республики; действие актов Союза ССР, вступающих в противоречие с суверенными правами РСФСР, приостанавливается республикой на своей территории (разногласия между Российской Федерацией и Союзом разрешаются в порядке, установленном Союзным Договором);
- исключительное право народа на владение, пользование и распоряжение национальным богатством России;
- полномочное представительство РСФСР в других союзных республиках и зарубежных странах;
- право РСФСР участвовать в осуществлении полномочий, переданных ею Союзу ССР².

¹ См., например: Проблемы суверенитета в Российской Федерации / Б. С. Крылов, И. П. Ильинский, Н. А. Михалева и др. М.: Республика. 1994. С. 60–105; Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Яров Ю. Ф. Федерализм в истории России. В 3 книгах. М.: Республика, 1992–1993; Златопольский Д. Л. СССР – федеративное государство. М., 1967; Чистяков О. И. Становление Российской Федерации (1917–1920). М., 1966 и др.

² См.: Декларации о суверенитете союзных и автономных республик. М., 1990. С. 5–6.

Далее в июле-ноябре 1990 года аналогичные Декларации о государственном суверенитете были приняты в большинстве автономных республик России, в которых они (автономные республики) отказались от статуса автономии и провозгласили себя суверенными государствами. Декларации выражали также намерения республик стать полномочными участниками Союзного договора. Иными словами, автономные республики в одностороннем порядке повысили свой государственный статус.

Аналогичного расширения прав в области государственного, хозяйственного и культурного строительства потребовали также автономные области и автономные округа. Четыре автономные области – Адыгея, Горный Алтай, Карачаево-Черкесия и Хакасия (исключение составила лишь Еврейская в составе Хабаровского края) – заявили о своем преобразовании в республики. Похожие тенденции о необходимости повышения статуса и превращения в полномочных субъектов федерации усилились в краях и областях, которые в основной своей массе чувствовали численное, территориальное и экономическое превосходство над бывшими автономными республиками.

В процессе этих преобразований наряду с тенденциями децентрализации государственной власти и управления обнаружились негативные явления. Это, прежде всего, политико-экономическое обособление отдельных республик и даже сепаратизм, угрожающий целостности страны.

Перспективы продолжения процессов распада государственности грозили найти свое продолжение вслед за Союзом ССР и в России. Эта перспектива стала вполне реалистичной в ходе хаотической децентрализации национальных субъектов России, вылившейся не без участия политического популизма центрального руководства в волну республиканских суверенитетов. Однако «суверенизация» бывших автономных образований России имела и ряд объективных причин. Она стимулировалась политическими разобщениями и борьбой двух ветвей федеральной власти – исполнительной и законодательной в 1992–1993 годах, а также «шоковой» экономической политикой федерального правительства, в разработке которой регионы участия не принимали, но вынуждены были нести бремя ее негативных социальных последствий.

Процессу перехода от прежней формы политико-территориального деления РСФСР к новой модели федеративных отношений сопутствовало множество проектов ее реформирования. В одном из первых предложений, выдвинутых еще на уровне Союза ССР, речь шла о создании смешанной национально-территориальной федерации, в которую на равных правах вошли бы территориальные единицы (штаты)¹.

Активное усиление борьбы мнений относительно переустройства России наблюдалось весной 1992 года после подписания Договора о раз-

¹ Курашвили Б. П. Критическая фаза перестройки. Право и власть. М., 1990. С. 32.

граничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти, с одной стороны, и органами власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономий – с другой. В качестве средства, позволяющего исключить возникновение карликовых республик, так как это вызвало бы дальнейшую дестабилизацию экономических и политических отношений, было предложено ввести в России дореволюционную систему деления страны на ведомственные округа (военные, судебные, таможенные, учебные и т. п.)¹.

Вынесенный в октябре 1991 года на V съезде Народных депутатов РСФСР проект Конституции РФ предусматривал создание в качестве территориальных субъектов государственного устройства России республик-земель, статус которых должен был быть тождественен правовому положению национальных республик². Высказывались предложения о построении новой федерации только исходя из территориальных начал³.

Некоторые ученые видели выход из сложившегося противоречивого положения в возможности его разрешения путем возрождения теории ограниченного суверенитета для республик в составе России⁴. По мнению И. А. Умновой, дальнейшее развитие России как федерации видится в интеграционных процессах между субъектами РФ. Интенсивные процессы интеграции в рамках межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия («Большая Волга», «Центральная Россия», «Сибирское соглашение», «Северо-запад», «Черноземье» и др.), как она полагает, могут создать объективные условия для укрупнения субъектов России и формирования федерации с однотипным составом субъектов⁵. Предлагаемая модель межрегиональных экономических ассоциаций как «потенциальных субъектов» Федерации будет направлена на ликвидацию региональных властных структур как звено промежуточное и ненужное в управлении страной⁶.

Предлагалось также, исходя из концепции национально-государственной политики РФ, сложности социально-экономической, общественно-политической ситуации в стране и невозможности в ближайшем будущем перейти от национально-территориальной структуры федерации к только территориальной, дополнить систему национально-

¹ Уваров А. А. Новое устройство Российской Федерации // Государство и право. 1992. № 8. С. 19.

² Конституционный вестник. 1991. № 8. С. 145.

³ Тишков В. Тупики национальной государственности // Правда. 1990. 4 сентября.

⁴ Петрик В. А. Обсуждение проблематики федеративного договора // Государство и право. 1992. № 9. С. 151.

⁵ Умнова И. А. Эволюция правового статуса края, области, как субъекта Российской Федерации // Государство и право. 1994. № 8–9. С. 51.

⁶ См.: Кузнечевский В. Кому не по душе единая Россия // Российская газета. 1995. 6 апреля.

территориальных и административно-территориальных единиц гибкими территориальными структурами – функциональными округами¹.

Превалирующим взглядом в видении дальнейшего структурирования РФ является тот, который предполагает однородный состав ее субъектов и отсутствие явной асимметрии. Значительный интерес в историко-культурном контексте представляет точка зрения российского общественного деятеля, мыслителя и ученого князя Петра Кропоткина: «Русская федеративная демократическая республика тогда только будет демократической и тогда только будет иметь залог жизнеспособности, если она составит из приблизительно равнозначных единиц – без преобладания одной из них над остальными»².

Ранее Российскую Федерацию можно было именовать полуфедерацией, кроме «социалистических» автономных республик, национальных областей и округов, построенных по национально-территориальному признаку, в РСФСР были сохранены и обычные административно-территориальные единицы – края и области (многие бывшие губернии, претерпевшие различные административные и территориальные перестройки), которые находились в унитаристском подчинении центральной власти³. С принятием Конституции 1993 года Россия превратилась в федерацию с элементами асимметрии, заключающейся в политической и правовой неравноправности входящих в нее субъектов. Явное преимущественное положение республик по отношению к остальным субъектам как в государственно-правовом положении, так и в предоставлении центром различного рода льгот и привилегий в сочетании со многими другими просчетами в национальной политике со стороны федеральных властей вызывает отрицательное отношение к использованию в структурировании федерации национально-территориального принципа.

Сложившаяся на настоящий момент в российском государстве модель территориально-политического устройства тяжело укладывается в привычные рамки и конструкции, имеющиеся в отечественной и мировой юридической и политической науке. Использование опыта Советской власти стало невозможным, современной действительностью отвергается партийно-государственное управление. Классические схемы федерализма, свойственные западной цивилизации, также не применимы к отечественной действительности, как мы не можем перенять западный тип развития, вписаться в западную социальную динамику, так не можем и использовать его достижения в государственно-правовой жизни. Запад сумел создать такую систему всевозможных юридических, поли-

¹ Акименко А., Алексеев А., Лавров А., Шувалов В. Путь к совершенной модели административного устройства // Федерализм. 1996. № 2. С. 135–138.

² См.: Кропоткин П. Unum – in pluribus // Новое время. 1994. № 21. С. 45.

³ См.: Чистяков О. И. О национально-государственном размежевании в период становления Российской Федерации // Советское государство и право. 1991. № 1. С. 143–151.

тических, экономических балансов и противовесов, позволяющую сохранять социальную стабильность даже при напряженном и остром противостоянии различных интересов и устремлений¹. У западной цивилизации возможно заимствование только ее толерантной политической культуры, а не конкретных политических структур и механизмов, закрепленных в американской, германской или какой-нибудь иной конституции. Очевиден тот факт, что имеется особая федералистическая политическая культура, и это к настоящему времени признается практически всеми специалистами в области сравнительного федерализма². Принимая во внимание специфические признаки отдельных государств, имеющих федеративную форму государственного устройства, с уверенностью можно констатировать, что существуют, например, австралийский, австрийский, американский, бразильский, германский, индийский, канадский, мексиканский, российский и другие виды федерализма, но никак не единый универсальный федерализм. По этой причине не возможны прения о соответствии российского федерализма общим стандартам федерализма в их институциональном выражении.

Россия столь уникальна и своеобразна как страна, где происходит соприкосновение многих культур и цивилизаций, что ни один исторический прецедент не может рассматриваться как достаточно достойный опыт, который следует использовать российскому государству³.

Несоответствие начинается с того, что субъекты Российской Федерации (республики, края, области, округа и города) имеют неодинаковую юридическую природу. Такого нет ни в одной другой федерации (исключение – Бельгия), где все субъекты однопорядковой величины. В США – это штаты, в ФРГ – земли, в Швейцарии – кантоны, в Пакистане – провинции и т. д.

Привнесение асимметрии в распределение круга полномочий и предметов ведения между федерацией и ее составными частями услож-

¹ См.: Энтин Л. М. Разделение властей: опыт современных государств. М.: Юрид. лит., 1995. С. 37–133.

² См.: Элейзер Д. Дж. Сравнительный федерализм // Политические исследования. 1995. № 5. С. 106–115.

³ Об особенностях современного российского федерализма см.: Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф. Опыты федерализма. М.: Республика, 1994; Арзамаскин Н. Н., Хабибулин А. Г. Природа государства и его форма. Уфа: Уфимский юридический институт МВД России. 1997. С. 84–102; Атаманчук Г. В. Новое государство: поиск, иллюзии, возможности. М.: Славянский диалог, 1996. С. 142–156; Валентей С. Российские реформы и российский федерализм // Федерализм. 1996. № 1. С. 23–36; Валентей С. Проблемы отечественного федерализма // Федерализм. 1997. № 2. С. 3–20; Вишневский А. Г. Федерализм и модернизация // Общественные науки и современность. 1996. № 4. С. 58–68; Королева-Коноплянная Г. В. В поисках средства соединения разделенного // Федерализм. 1996. № 3. С. 105–120; Лысенко В. В. Развитие федеративных отношений в современной России. М., 1995; Медведев Н. П. Национальная политика России. От унитаризма к федерализму. М., 1993; Митрохин С. Модели федерализма для России. В поисках альтернативы хаосу и распаду // Федерализм. 1997. № 2. С. 3–20; Осипов А. Отечественный федерал-романтизм и строительство правового государства // Федерализм. 1996. № 3. С. 121–138; Солник Ст. «Торг» между Москвой и субъектами федерации о структуре нового Российского государства: 1990–1995 // Политические исследования. 1995. № 6. С. 95–108; Строев Е. Российский федерализм: нужно идти дальше общих формул // Федерализм. 1996. № 3. С. 3–10; Федерализм власти и власть федерализма / отв. ред. М. Н. Глубогло. М., 1997; Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. М.: Дело, 1998 и др.

няет ситуацию равноправности субъектов федерации. Неравное положение субъектов, в свою очередь, порождает у одних стремление удержать имеющиеся преимущества, у других – наверстать упущенное и повысить свой статус.

Одной из главных причин сложившейся к середине девяностых годов XX века ситуации, выражающейся в неравноправии субъектов Российской Федерации, является последовавшее вслед за нерешительностью и противоречивыми шагами федерального центра использование договорного пути.

Среди ученых-юристов нет единого мнения относительно того, какой путь, договорной или конституционный, предпочтительнее. Так, некоторые считают необходимым осуществление государственной власти на основе договорного распределения функций, полагая, что двухстороннее регулирование государственно-властных полномочий участниками федеративных отношений создает гибкую модель, позволяющую учитывать и согласовывать как интересы Российской Федерации в целом, так и ее субъектов¹.

Часть ученых полагают, что развитие договорных отношений в государственном строительстве положило начало «эрозии российского государства как конституционной федерации» и постепенно трансформирует его в «договорное конфедеративное объединение разностатусных квазигосударств»².

Полемика между сторонниками этих двух точек зрения развивается следующим образом. «Противники «договорной» федерации предупреждают об опасности одностороннего разрыва договоров тем или иным субъектом. Противники «конституционной модели» говорят, что целостность России строится на разнообразии и силе ее субъектов, а не на унификации их статусов. Те и другие, как правило, приписывают оппонентам крайние точки зрения: раз вы говорите «договорная» – значит, вы за право выхода из федерации. И, наоборот, вы говорите «конституционное» – значит, унитарная»³.

В силу уже бытности современной модели Российской Федерации развитие договорного процесса при реформировании Российской Федерации на сегодняшний день не может рассматриваться в качестве одного из выходов из сложной государственно-политической ситуации. Более того, если практика подписания двухсторонних договоров не будет пересмотрена и ограничена сферой совместного ведения, когда их заключение производится только представителями исполнительной ветви власти, без различения сфер ведения, когда они заключаются из конъюнк-

¹ См.: Болтенкова Л. Асимметричность Федерации. Регинология, 1997. № 1.

² См. подробнее: Марченко Г. Региональные проблемы становления российской государственности. М., 1996.

³ Елисеев Б. П. Договоры и соглашения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: решение или порождение проблем // Государство и право. 1999. № 4. С. 5.

турных соображений, то «страна окажется на новом витке федерализма, приближающегося к крайним формам»¹.

В основу регулирования федеративных отношений в Российской Федерации были положены и Конституция Российской Федерации, и договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти Российской Федерации и органами власти субъектов (три отдельных договора от 31 марта 1992 года). Договорная практика в России охватила как минимум три уровня:

1) договорные правоотношения Российской Федерации – субъекты (группа субъектов) Российской Федерации;

2) правоотношения групп субъектов Федерации без какого-либо участия Российской Федерации;

3) договорные отношения между Российской Федерацией и субъектами Федерации, затрагивающие компетенцию органов местного самоуправления.

Практика формирования договорных отношений на всех трех уровнях противоречит положениям федеральной конституции о разграничении компетенции и эта тенденция является общей, и присущей не только республикам в составе России, но и всем субъектам². К более выгодному положению (экономическому, политическому, налоговому и т. д.) тяготеют не только национальные субъекты Федерации, ей подвержены все виды субъектов. Республики, уже имея какой-то опыт государственного строительства, оказались в данном процессе первыми и более динамичными. В содержании договоров о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий, заключаемых между Российской Федерацией и ее субъектами начиная с 1994 года, присутствует тенденция «выторговывания» со стороны субъектов Федерации больших льгот и привилегий, чем для других. Все это находится в противоречии с конституционным принципом равноправия субъектов федерации и нарушает ее симметричность. Подписание договоров между центром и отдельными субъектами Российской Федерации происходит, образно говоря, «за спиной» других субъектов, что, бесспорно, подрывает взаимное доверие между самими субъектами Российской Федерации. Как верно отмечено бывшим Председателем Совета Федерации Е. Строевым, «на такой основе федерацию нельзя построить»³.

Большинство договоров не являются документами, претендующими на подмену Федеральной Конституции, но по-прежнему сохраняется неблагоприятное их воздействие на механизм правового регулирования. Эти договоры регулируют не конкретные отношения, определяемые

¹ Черненко А. Г. Общероссийская национальная идеология и развитие федерализма в России: монография. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 1999. С. 146.

² См., например: Елисеев Б. П. Договоры и соглашения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: решение или порождение проблем // Государство и право. 1999. № 4. С. 5–13.

³ Российская газета. 1998. 23 января.

спецификой субъекта Федерации, а предусматривают общие положения, являющиеся, по сути, предметом федерального закона.

Все заключенные договоры между Российской Федерацией и ее субъектами могут быть классифицированы в 4 группы¹:

1. Договоры, заключение которых обусловлено политическими соображениями. Они носят компромиссный характер, на их подписание федеральные власти были вынуждены пойти под давлением ряда республик, в целях сглаживания обострившихся противоречий в политической сфере, сопряженных с сепаратистскими устремлениями их национальных руководящих элит. К этой группе договоров следует отнести договор с Республикой Татарстан, соглашения с Республикой Саха (Якутия). Данные договоры во многом вышли за рамки Конституции России и во многом противоречат ей, представляют собой политические уступки и льготы в отношении указанных республик. Например, в договоре с Татарстаном вообще отсутствует ссылка на то, что Республика Татарстан является субъектом Российской Федерации.

2. Договоры, причина заключения которых также находится в политической сфере. Подписание договоров с такими субъектами Российской Федерации, как Кабардино-Балкарская Республика, Республика Северная Осетия – Алания продиктовано необходимостью поддержки их лидеров в условиях усложнившейся региональной обстановки.

3. Договоры, имеющие свою направленность на фактическое повышение статусов ряда субъектов Российской Федерации, выравнивание их правовых возможностей с республиканскими. К числу таких договоров, заключенных Российской Федерацией с субъектами, можно отнести договоры с Красноярским краем, Свердловской областью, Оренбургской областью и другими. По своему содержанию эти договоры, как и с республиками, выходят за рамки Федеральной Конституции, ее статей, посвященных разграничению компетенции Российской Федерации и субъектов.

4. Единично заключенные договоры, причины подписания которых находятся вне политических влияний. Их появление обусловлено необходимостью эффективной организации деятельности органов субъекта федерации, исходя из их местных особенностей. Примером данного рода договоров служат соглашения с Калининградской областью.

Юридические коллизии, вызванные несогласованной с законодательством практикой заключения двухсторонних договоров, должны быть разрешены законодательным путем. Следует детально определить границы сферы договорных отношений (он должен ограничиваться сферой совместного ведения и не вторгаться в сферу исключительной ком-

¹ См.: Лысенко В. Н. Насколько прочна договорная основа федеративных отношений // Федерализм. 1996. № 3. С. 11–24; Черненко А. Г. Общероссийская национальная идеология и развитие федерализма в Российской Федерации: монография. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 1999. С. 41.

петенции федерации) и выработать механизм заключения договоров и введения их в действие. Необходимо осуществить ревизию всех заключенных двусторонних договоров и решением федерального органа конституционной юстиции провести нуллификацию договоров, противоречащих федеральному законодательству.

Заключение договоров до недавнего времени по существу происходило между органами исполнительной власти двух уровней, но в них нередко содержатся положения, отнесенные к законодательству, что недопустимо исходя из концепции разделения властей¹.

Взаимное вмешательство органов исполнительной и законодательной власти на различных уровнях должно быть исключено. Целесообразна ратификация органами законодательной власти договоров, заключенных первыми лицами, как со стороны федерации, так и со стороны ее субъектов. Это исключит «отдачу» вопросов регулирования взаимоотношений между центром и регионами в компетенцию исполнительной ветви власти.

Главной причиной неравного положения статусов субъектов федерации является не принцип, на основе которого они образованы, а отсутствие реального конституционного закрепления их однопорядкового положения и механизма, который способствовал бы установлению этого равноправия².

Яркой характеристикой неравенства конституционных статусов субъектов Российской Федерации служит сравнение, сделанное профессором А. В. Зиновьевым: «Можно ли всерьез говорить о политическом равноправии, когда республики наделены правом иметь свои конституции, а другие субъекты – уставы, как у садоводческих товариществ?»³ В юридической литературе отмечается, что в мировой практике право принятия уставов (хартий) традиционно закрепляется за территориями местного самоуправления⁴. Поэтому предоставление такого права субъектам Федерации, не являющимся республиками, позволяет предложить различие между конституциями и уставами субъектов Федерации по их природе, что противоречит такому основополагающему принципу федерализма, как равноправие ее членов. Более того, обращает на себя тот факт, что согласно Федеральной Конституции республики при принятии своего Основного Закона наделены правом самостоятельного определения способа его принятия, будь то референдум, законодательный орган или специально создаваемый для этой цели орган. Остальные же субъек-

¹ Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М.: Зерцало, 1998. С. 302.

² Эбзеев Б. С., Карапетян Л. М. Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционного статуса субъектов // Государство и право. 1995. № 3. С. 5.

³ Зиновьев А. В. Неравноправие субъектов Российской Федерации – угроза ее распада // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 1999. № 1. С. 30.

⁴ Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма: учебно-практическое пособие. М.: Дело, 1998. С. 144.

ты Федерации таким правом не обладают, их устав может быть принят только их законодательным органом.

Другой вопрос: существует ли необходимость в предании каждой этнической общности элементов государственности, предоставлении им статуса субъекта федерации, зачастую включая таковой субъект федерации в состав другого субъекта федерации (автономные округа в составе краев и областей); все ли из национальных субъектов Российской Федерации обладают способностью быть полноценными субъектами федерации, или к части этносов в большей мере была бы применима национально-культурная автономия? Принцип самоопределения народов necessarily предполагает учреждение всякий раз государственной формы самоуправления: последнее вполне возможно в рамках как существующей автономии, так и в виде создания условий для свободного национально-культурного развития народов, их языка, традиций, религий и т. д. Тенденции к этнократизации власти опасны сами по себе. Невозможно всем нациям, народностям и малым этническим группам, тейпам дать власть и позволить создать собственное независимое государство или приобрести статус субъекта федеративного государства. Если поставить такую цель при наличии соответствующих тенденций, то общемировой политической процесс превратится в сплошной поток этнических войн, национальных конфликтов, межнациональных столкновений, что, бесспорно, обернется гибелью человечества. Вопрос рационального этнополитического содержания власти – не только вопрос политический и правовой, но и вопрос сохранения человечества.

Определенная доля противоречий современного российского федерализма имеет связь с нерешенностью национального вопроса и неадекватно принимаемыми мерами для урегулирования межнациональных отношений. Одной из наиболее острых проблем сегодняшнего дня является неурегулированность взаимоотношений между такими субъектами Российской Федерации, как автономные округа, края и области, в состав которых они входят. Исторически сложилось, что автономные округа (до 1977 года национальные округа) были созданы как одна из форм территориальной автономии по этническому принципу для малочисленных народов Севера и входили в состав областей, краев и административно им подчинялись¹. В связи с политико-территориальной реформой статус автономных округов, краев и областей как субъектов федерации выровнены, и в действующем законодательстве нигде не говорится о вхождении или нет автономного округа в состав области или края и какой-либо зависимости от них. Следовательно, автономные округа получили право самостоятельно определять статус своего дальнейшего существования – либо оставаться в составе области или края, либо выйти из него.

¹ Федерализм: Энциклопедический словарь. М.: ИНФРА-М, 1997. С. 158.

Отсутствие четкой законодательной регламентации на практике порождает множество трудностей, которые вызваны расхождением позиций автономных округов и областей (краев) относительно схемы их взаимоотношений. Автономные округа, получив юридическое повышение своего статуса, демонстрируют свою самостоятельность и независимость, а края и области, в состав которых они входят, продолжают строить свои отношения с первыми не как с равными, а по-прежнему, как со своими административными единицами. Указанное положение порождает массу коллизий и даже конфликтов по многим вопросам: от проблем соотношения территорий до перераспределения полномочий между собой.

Практике государственного строительства известны случаи включения в состав территории субъекта федерации автономии или разделения его территории на образования, в частности, в Швейцарии три кантона (всего их 23) разделены на полукантоны, есть автономные образования в некоторых штатах Индии. Однако теории и практике не была ранее известна примененная в России конструкция вхождения одного равноправного субъекта федерации в состав другого такого же равноправного. Следует считать существующее положение одной из ошибок отечественного государственного строительства. Эта ошибка может быть устранена одним из двух взаимоисключающих способов – либо путем выхода автономных округов из состава других субъектов федерации, либо путем утраты округами статуса субъекта федерации с последующим преобразованием в административные единицы.

В юридическом оформлении федеративной формы государственного устройства России и становлении субъектов Российской Федерации можно выделить четыре качественно отличающихся друг от друга периода.

Первый берет истоки в дореволюционной России. Конечно, в тот период Российская Империя была унитарным государством, однако включала в себя автономные территории, которые пользовались особым статусом. К этим территориям в области государственного права относят ряд окраинных губерний и национальных регионов¹. В данных образованиях без прямого вмешательства центральных властей осуществлялась организация многих направлений местной жизни, исходя из их самобытности и ряда особенностей (национальных, экономических и др.). Правом статуса самоуправляемых территорий преимущественно пользовались национальные регионы России. Впоследствии по данному поводу и применительно к автономиям РСФСР известный отечественный правовед А. И. Лепешкин отмечал, что в дореволюционной государственно-правовой литературе эти территории именовались не иначе, как «нацио-

¹ См. например: Черненко А. Г. Общероссийская национальная идеология и развитие федерализма в России. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 1999. С. 32.

нальные губернии»¹. Указанные регионы следует считать ростками будущей федерализации России.

Видными деятелями того времени высказывались предложения о необходимости децентрализации управления и автономизации регионов, создании собственного законодательства регионов, включая и принятие конституций. Ярко характеризует данные тенденции Н. Н. Алексеев, который писал: «Будущая Россия не может быть построена иначе, как на началах широкой автономии входящих в ее состав земель и народов. Построение России на началах автономизма есть старая русская проблема, которой занималось и русское правительство (например, во времена Александра Первого), и русское общественное движение, начиная с декабристов»².

Второй этап федерализации России берет истоки в Конституции 1918 года, даже несколько ранее – в «Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа», в которых Россия была юридически оформлена как федеративное государство³. Фактически же Россия до начала 90-х годов развивалась как полуфедерация (форма государственного устройства, соединяющая признаки основных форм – унитарного государства и федерации). По поводу политико-территориального устройства России (РСФСР) того периода еще в 1922 году Б. А. Плетнев отмечал, что «современная Россия не может быть признана федеративным государством. Но в равной мере ее нельзя, очевидно, причислить и к унитарным государствам...»⁴. В описываемый период элементами автономии в Российском государстве пользовались национальные области и округа, а субъектами федерации являлись только автономные республики (АССР).

Качества федеративного государства в полной мере Россия в этот период не могла приобрести по причине того, что сама являлась субъектом СССР. Также отсутствовало политическое и формально-юридическое разделение всей ее территории и населения на государственно-территориальные образования. Статусом субъектов РСФСР обладали лишь автономные республики (АССР), только им были присущи правообязанности государственно-территориальных образований. На данном этапе название «автономная республика» служила своеобразным «юридическим титулом», позволяющим отличать субъекты РСФСР от административно-территориальных единиц (краев и областей) и административных территориальных автономий (автономные области и автономные округа).

¹ Лепешкин А. И. Советский федерализм (теория и практика). М.: Юрид. лит. 1977. С. 209.

² Алексеев Н. Н. Русский народ и государство. М.: Аграф, 1998. С. 368.

³ См.: Образование и развитие СССР как союзного государства: сборник законодательных и других нормативных актов. М., 1972. С. 6; Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа // Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 35. С. 221.

⁴ Плетнев Б. Д. Государственная структура РСФСР // Право и жизнь. 1922. № 1. С. 30.

Помимо автономных республик, остальные национальные автономии (автономные области и автономные округа) фактически и юридически являлись лишь национальными территориальными автономиями, поскольку входили в состав административных территориальных единиц (краев и областей). Сама по себе конструкция вхождения субъекта федерации в состав административной единицы противоречит природе федеративного государства.

Третий этап оформления субъектов Российской Федерации начался в конце 80-х годов и связан с децентрализацией государственного управления. Юридическое закрепление данного этапа получил в марте 1992 года при подписании Федеративного договора, который был инкорпорирован в действующую на тот момент Конституцию Российской Федерации – России 1978 года.

Именно в этот период Республикой Башкортостан (на тот момент Башкирской ССР) до подписания Федеративного договора была принята Декларация о государственном суверенитете, которая сыграла немаловажную роль в формировании правовой основы федеративного устройства России. Не только заботясь о судьбе народа республики, но и осознавая прогрессивность и закономерность дальнейшей федерализации России, Верховный Совет республики предпринял политический шаг, повлиявший на дальнейшее государственное строительство в России. Данное решение оказалось, бесспорно, своевременным и, возможно, единственно верным на тот момент. Провозглашение Декларации о государственном суверенитете Башкортостана и принятие аналогичных документов другими республиками на фоне объективных потребностей гражданского общества позволили ослабить бюрократические проявления центрального государственного аппарата, сделать его более подконтрольным населению. Сам процесс и последствия принятия декларации, таким образом, оказались непосредственно связанными с демократизацией России, с преодолением наследия тоталитарного режима и произвола исстари бюрократического централизованного аппарата.

На третьем этапе субъектами Российской Федерации стали все национальные автономии, а также статус субъекта федерации приобрели бывшие административные единицы – края, области, города федерального значения (прежде города республиканского подчинения). Повышение уровня политической активности автономных областей привело к выходу их из состава краев и преобразованию в республики. Для этого периода характерна градация между субъектами России. Согласно названию субъекта РФ определялась организационно-правовая форма, к которой относились тот или иной субъект федерации и объем принадлежащих ему правовых полномочий.

Республики, ставшие по Федеративному договору «суверенными государствами»¹, обладали максимальным объемом полномочий. Края, области, автономные округа и автономная область, города федерального значения оказались в силу объема полученных ими полномочий на низшей ступени по отношению к республикам. В это же время «несуверенные» субъекты также различались объемом предоставленных им прав. Национальные автономии по сравнению с бывшими территориальными административными единицами имели специальное строго фиксированное представительство в Совете национальностей Верховного Совета РФ (бывшие административные единицы его не имели). В то же время края и области обладали конституционным правом на принятие своих основных законов – уставов, а автономии этим правом не обладали. Различия в правах субъектов РФ послужили основанием для деления всех субъектов федерации на шесть видов, или организационно-правовых форм.

Исходя из содержания Федеративного договора и политических реалий этого периода, можно утверждать, что с подписанием Федеративного Договора закладывался этап формирования в России асимметричной федерации, выражающийся в неравенстве правообязанностей субъектов федерации и преимущественным положением республик.

С принятием Конституции России 1993 года обозначился новый этап в развитии статуса субъектов федерации, на котором достаточно четко видна такая структура федерации, где всем ее субъектам предоставляются равные политико-правовые возможности, т. е. статусы национальных и территориальных субъектов признаются равными.

Признание субъектами федерации в Федеративном договоре, а затем и в Конституции России 1993 года не только республик, но и краев, областей и городов федерального значения свидетельствует о переходе России к комплексному принципу построения федерации, основанному не только на национальных и культурных характеристиках населения, но и на экономических, географических, транспортных и иных факторах, который был отвергнут при принятии первой Конституции России (РСФСР) 1918 года.

Ряд федеральных законов, указов Президента, решений Конституционного суда России, принятых за период с конца 1999 года по настоящее время, а также ряд публикаций, появившихся в научной литературе², являются доказательством того, что последний этап вступил в но-

¹ См.: Преамбула Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации // Конституция (Основной закон) Российской Федерации – России. М., 1992. С. 81.

² См., например: Козлова Т. А. Укрепление вертикали власти и местное самоуправление // Журнал российского права. 2001. № 7. С. 32–37; Ионов И. А. Укрепление вертикали власти – в обход Конституции // Журнал российского права. № 6. 2001. С. 128–132; Лысенко В. Н. История повторяется трижды // Российская газета. 2000. 16 мая.

вую фазу. В рамках устоявшейся в России формы государственного устройства проводится реформирование механизма государственной власти, выраженное в укреплении вертикали отношений между федеральным центром и субъектами РФ в сфере полномочий исполнительной власти. Президент Российской Федерации В. В. Путин в своем послании Федеральному Собранию РФ указал на то, что суть данного решения не в укрупнении, а в укреплении структур президентской власти в территориях, не в ослаблении региональной власти, а в создании условий для упрочения федерализма¹.

Введение института полномочных представителей в Федеральном округе, изменение порядка формирования Совета Федерации, учреждение Государственного Совета и другие мероприятия не могут не оказать влияния на дальнейшее развитие политико-территориального устройства России. Закономерным на следующем этапе реформ стали укрупнение субъектов Российской Федерации, отказ от национально-территориального устройства, централизация государственного механизма².

Любые преобразования и новшества имеют положительные и отрицательные стороны. В дальнейшем в сфере государственного строительства может встать проблема допустимости и целесообразности. По нашему мнению, процесс трансформации федеративных отношений должен носить продуманный и осторожный характер.

Практика развития федеративных государств свидетельствует о том, что федерации, построенные на территориальной основе, более прочны и универсальны, чем федерации, построенные по национальному принципу. Вместе с тем специфика государственного строительства в России на сегодняшний день требует сочетания этих двух организационных форм, т. к. в ближайшем будущем попытки насильственного внедрения территориального принципа федеративного устройства могут поставить под угрозу целостность и стабильность российского государства. Российским обществом никогда не воспринималась модель мононационального государства³. Уже на ранней стадии Древнюю Русь нельзя считать собственно русским государством, т. к. она являлась полиэтничным образованием, в состав которого входили многочисленные нации и народности. В процессе исторического развития народы, населяющие российское государство, превратились в единое системное образование, представляющее собой совокупность коренных этносов, имеющих мак-

¹ См.: Путин В. В. Какую Россию мы строим. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 8 июля 2000 года // Российская газета. 2000. 11 июля.

² См. например: Безруков А. В. Усиление централизации: совершенствование или разрушение российского федерализма? // Журнал российского права. 2001. № 12; Глич-Золотарева М. В. Актуальные проблемы модернизации федеративного устройства России (юридические аспекты) / федерализм: российское и швейцарское измерения. М., 2001. С. 64–71.

³ Чернов П. В. Россия: этнополитические основы государственности. М.: «Восточная литература» РАН, 1999. С. 70.

ро- и микрородину. Оптимальным вариантом следует признавать сохранение национально-территориального устройства с различием в статусах субъектов Российской Федерации. В дальнейшем по мере развития российского государства и гражданского общества может быть осуществлен переход к федерации, построенной по территориальному принципу. Этот процесс должен быть очень осторожным и последовательным.

Примененная в Конституции России конструкция вхождения одного субъекта федерации в состав другого противоречит природе федеративного государства. Данное противоречие может быть разрешено одним из взаимоисключающих способов – либо путем выхода автономного округа из состава края (области), либо путем утраты им статуса субъекта федерации и преобразованием в административную единицу. Последний вариант ввиду малочисленности населения и экономической отсталости автономных округов является наиболее логичным и соответствующим демократическим принципам. По общему правилу главным принципом укрупнения субъектов Федерации должна стать общая выгода¹.

Укрепление вертикали государственной власти, влекущее централизацию государства, должно согласовываться с заложенной в Конституции Российской Федерации формулой разграничения полномочий между федеральным центром и государственной властью субъектов Федерации.

¹ Мухаметшин Ф. Принципы формирования федерации нового типа // Федерализм. 2000. № 2. С. 42.

ГЛАВА 2. СУБЪЕКТ ФЕДЕРАЦИИ КАК СИСТЕМООБРАЗУЮЩИЙ ЭЛЕМЕНТ ФЕДЕРАТИВНОГО ГОСУДАРСТВА

Субъект федерации – государственно-правое явление, нуждающееся в целостной, логически-структурированной умозрительной конструкции. Для обоснования и построения научно обоснованной системы взглядов на данный институт необходимо уяснение таких теоретических категорий, как территориально-политическое устройство государства, автономное образование, федеративное государство, федеративные правоотношения, национальный и территориальный принципы структурирования федерации, общий и специальный статусы и др.

Научная категория «территориально-политическое устройство государства» применяется в науке для обозначения разделения территории государства на составляющие части, включая население и органы власти, а также для характеристики взаимоотношений центральной публичной власти с аналогичной региональной властью. Территориально-политическое устройство государства понимается как «устройство территории государства, соотношение государства как целого с его составными частями»¹.

Территориально-политические единицы образующие государства или входящие в его структуру в зависимости от степени их политической самостоятельности, характера взаимоотношений с государством подразделяются на: административные образования, автономно-территориальные образования и государственные образования. Последние являются субъектами федерации. Каждое из перечисленных территориально-политических образований, независимо от степени имеющих у них прав, входит в состав государства, поэтому все они не обладают государственным суверенитетом. Утверждения ряда авторов² о том, что составные части федеративного государства (субъекты федерации) обладают суверенитетом, опровергнуты в трудах виднейших ученых специалистов в области государственного права³.

¹ Чиркин В. Е. Основы сравнительного государствоведения. М.: Издательский дом «Артикул», 1997. С. 132.

² См., например: Правовой статус Республики Татарстан. Казань: 1996; Хакимов Р. С. Проблемы асимметричности федеративных отношений (на примере взаимоотношений Республики Татарстан и Российской Федерации) // Международная научно-практическая конференция. Казань, 1993. С. 92; Мухаметшин Ф. Х. Российский федерализм: проблемы формирования отношений нового типа // Государство и право. 1994. № 3. С. 56; Сафонов В. Е. Статус Республики Башкортостан в составе Российской Федерации // Конституция Республики Башкортостан: история, теория, практика. Уфа: РИО БАГСУ, 1999. С. 105–109.

³ См.: Яценко А. С. Философия права Владимира Соловьева. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства (серия «Классики русской философии права»). СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 1999; Левин И. Д. Суверенитет. М., 1948; Зиновьев А. В. Конституционное право России: проблемы теории и практики. СПб.: Герда, 2000; Дмитриев Ю. А., Магомедов Ш. Б., Пономарев А. Г. Суверенитет в науке конституционного права. М.: Манускрипт, 1998; Проблемы суверенитета в Российской Федерации. М., 1994; Чиркин В. Е. Современный федерализм: сравнительный анализ. М., 1995; Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 1997; Невинский В. В. Правовой статус субъектов буржуазной федерации // Вестник Ленинградского университета. № 5. Выпуск 1. 1981. С. 96–100 и др.

В зависимости от взаимоотношений государства (целого) с его структурными элементами (частями) определяется форма территориально-политического устройства государства – федерация или унитарное государство. Данные формы государств являются основными, но классификация форм государств может быть дополнена переходной формой государства, называемой в юридической литературе регионалистским государством¹, полуфедерацией или квазифедерацией². Данная форма имеет место при переходе одной из основных форм в другую и включает в себя многие признаки основных форм.

Виды территориально-политических образований характеризуются следующими основными признаками.

Административные единицы (образования) свойственны унитарным государствам, но возможны и в федеративном государстве (территория субъекта федерации также делится на административные единицы). Административным единицам не присущи внешние признаки государства: их органы формируются сверху центральными властями и им подотчетны, местные органы власти не вправе издавать законы, и их деятельность регулируется текущим законодательством. Система, формируемая административными образованиями, имеет название «территориально-административное деление государства». В унитарных государствах территориально-административное деление, как правило, является двух или трехзвенным, что определяется такими факторами, как площадь территории, численность населения и др. Территорию унитарного государства образует первое звено, состоящее из наиболее крупных административных единиц (провинции, области и др.), которые в свою очередь также состоят из меньших единиц, образующих второе звено (округа, города, районы и др.). Аналогичным образом административные единицы третьего звена (села, районы, города) образуют второе звено. Субъекты федерации имеют обычно однозвенное политико-административное деление.

Автономные территориальные образования бывают двух видов – административные и законодательные.

Административная автономия отличается от обычных административно-территориальных единиц более широким специальным набором прав, которыми она наделяется в связи с особым положением ее населения. В большинстве своем административные автономии обладают такими правами, как: наделение ее правом издания нормативно-правовых актов по вопросам внутреннего устройства и организации местной государственной власти, регулирование некоторых сфер общественных отношений, как правило, связанных с национальными характеристиками населения, возможность двуязычного судопроизводства, осуществление

¹ Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М.: Зерцало, 1998. С. 294.

² Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. М.: Дело, 1998. С. 12.

радиовещания, издания газет на местном языке и др. Административная автономия обычно входит в состав более крупного территориально-политического образования, возможна она как в составе административно-территориальной единицы первого звена унитарного государства, так и в составе субъекта федерации.

Законодательная автономия в отличие от автономии административной имеет внешние признаки государства. К этим признакам относятся: собственная система государственных органов – парламент и правительство, система законодательства (включающая конституцию и законы), гражданство, собственные предметы ведения и др. Существование законодательных автономий возможно как в составе субъектов федерации¹, так и в составе административных единиц первого звена унитарного государства.

Субъекты федерации – государственные образования, обладающие многими внешними признаками государства². Только они из всех территориально-политических образований могут быть составными единицами федеративного государства, поэтому федерация – суверенное государство, характеризующееся сложной территориально-политической структурой. Ряд авторов, формулируя определение, понятие федерации, в качестве ее субъектов указывает и государства³, что вполне применимо в отношении некоторых зарубежных федеративных государств и не всегда допустимо для отечественной государственно-правовой действительности. Признание субъектом федерации государства допустимо, если под таковыми понимаются бывшие суверенные государства, которые, войдя в состав федерации, сохранили прежнее название, но утратили свое главное свойство – государственный суверенитет. Для стран запада вообще характерно такое положение, что «слово государство не имеет точного смысла и в обиходном (в особенности немецком и французском) языке. Государствами называют не только вассальные области и отдельные штаты федеративных государств, но и провинции некоторых государств; наоборот иногда называются провинциями штаты некоторых государств и даже независимые государства»⁴. В США, Австралии, Индии, ФРГ субъекты федерации хотя и называются государствами, но сувере-

¹ Конструкция существования законодательной автономии внутри субъекта федерации приемлема и для России. Путем трансформации статусов отдельных субъектов федерации, преобразования их в законодательные автономии могли бы быть решены некоторые правовые коллизии современного государственного устройства России, например, вхождение одних субъектов (автономные округа) федерации в состав других равных по статусу (края, области).

² Невинский В. В. Правовой статус субъектов буржуазной федерации // Вестник Ленинградского университета. № 5. Выпуск 1. 1981. С. 96–98.

³ См., например: Проблемы суверенитета в Российской Федерации / Б. С. Крылов, И. П. Ильинский, Н. А. Михалева и др. М.: Республика, 1994. С. 106; Хышиктуев О. В. Правовой статус республик в составе России. Улан-Удэ: Издательство Бурятского педагогического пединститута, 1995. С. 5 и др.

⁴ Яценко А. С. Философия права Владимира Соловьева. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства (серия «Классики русской философии права»). СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 1999. С. 204.

нитетом не обладают. Не обладали государственным суверенитетом и автономные республики РСФСР, хотя и именовались в конституции как государства. В связи с этим в научной литературе автономные республики некоторыми авторами именовались не иначе как несuverенные государства¹.

В отношении ряда субъектов Российской Федерации вообще не применимо слово государство, т. к. это противоречит правовой природе отечественного государства. Советская федерация «возникла как союзное государство, а не как союз государств»². За некоторым исключением, субъекты Российской Федерации не только не являлись государствами на момент оформления федеративной формы государственного устройства, но и исторически никогда государствами не были. Российская Федерация создана не путем заключения договора о ее создании как учредительного акта (следовательно, ее субъекты не являются учредителями государства), а «спущена» сверху решением центральной власти и оформлена Конституцией 1918 года. Более того, в момент провозглашения РСФСР не было создано ни одной автономной республики или области, которые вошли в ее состав. Тем самым РСФСР как федерация была создана раньше, чем произошло образование ее субъектов. Автономные республики как субъекты РСФСР в абсолютном своем большинстве появились в силу издания закона высшими органами власти РСФСР об их образовании.

Использование в отношении субъектов федерации термина государство само по себе не нейтрально, т. к. в «обиходном, по крайней мере русском, словоупотреблении слово государство возбуждает идею независимого союза»³.

В связи с вышеизложенным следует считать формулировку ст. 5 действующей Конституции России о республиках как государствах юридической коллизией. На данную формулировку федеральный центр вынужден был пойти умышленно с тем, чтобы на месте некоторых республик не появились «национальные государства». Без сомнения, в будущем обозначение субъектов федерации в качестве государств выйдет не только из научного оборота, но и из основного закона государства.

Своими внешними признаками субъекты федерации практически не отличаются от законодательно оформленных автономий, и некоторые авторы отождествляют субъекты федерации с государственными автономиями⁴. Но не всякая территория, обладающая законодательной (го-

¹ См.: Лепешкин А. И. Советский федерализм (теория и практика). М.: Юрид. лит. 1977. С. 218.

² Зиманов С. З., Рейтор И. К. Советская национальная государственность и сближение наций. Алма-Ата: Наука. 1983. С. 75.

³ Ященко А. С. Философия права Владимира Соловьева. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства (серия «Классики русской философии права»). СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 1999. С. 205.

⁴ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник. В 4 т. / отв. ред. Б. А. Страшун. М., 1995. Т. 2. С. 235.

сударственной) автономией и входящая в состав федеративного государства, может считаться ее субъектом. В составе федерации могут находиться и субъекты федерации, и не обладающие этим статусом законодательные автономии, а также и территориальные образования, пользующиеся особым статусом: союзные территории, ассоциированные члены федерации и т. д.

Субъекты федерации, кроме государственного характера своей организации, имеют особые права во взаимоотношениях с федерацией, т. е. обладают особыми сущностными признаками. По наличию этих прав и признаков может быть проведено отграничение субъектов федерации от законодательных (государственных) автономий (аналогично тому, как по наличию суверенитета производится отграничение государств от государственных образований).

Разделение государственной власти между центральными органами государства и органами его территорий (децентрализация власти) свойственно как федеративному, так и унитарному государству. Местные органы власти в унитарном государстве в зависимости от степени их автономности (будь то административно-территориальные образования, административные или законодательные автономии) могут иметь достаточно широкие права в решении вопросов местной жизни. Поэтому децентрализация государственной власти не является сущностным признаком федерации, который позволил бы отграничить субъект федерации от законодательной автономии.

Главный признак субъекта федерации – «участие местной власти в образовании общей власти»¹ государства, что осуществляется посредством участия субъекта федерации в образовании специального коллегиального федерального органа, в котором представлены все субъекты федерации. Данным органом, как правило, является одна из палат федерального парламента, состоящая из представителей субъектов федерации. Только субъекты федерации обладают данным правом, законодательным автономиям это право не предоставлено.

В случае, если же компетенция отдельных территориально-политических образований достаточно обширна, но государственная власть осуществляется только одними органами центральной власти, на формирование которых регионы хотя и оказывают влияние, но только как представители единого союза, а не как особая политическая организация, то это государство не является федерацией. Оно может считаться только сильно децентрализованным унитарным государством.

Помимо права непосредственного участия в формировании общегосударственной власти, субъекты федерации оказывают влияние на ре-

¹ Яценко А. С. Философия права Владимира Соловьева. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства (серия «Классики русской философии права»). СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 1999. С. 208.

шения федеральных властей посредством обжалования правовых актов федерации в специальном судебном органе (конституционном суде) с целью их отмены в случае «вторжения» в компетенцию субъекта.

Главным признаком как федеративного государства, так и субъекта федерации является наличие у субъекта федерации права образовывать (формировать) общефедеральную волю (как совместно с другими субъектами федерации, так и единолично). Посредством реализации данного права субъекты федерации принимают участие в особом роде правоотношениях, именуемых федеративными правоотношениями. В унитарном государстве независимо от объема прав, предоставленных территориальным образованиям и степени их самостоятельности в решении вопросов местной жизни, федеративные правоотношения невозможны в принципе. Только субъекты федерации, в отличие от иных территориально-политических образований, могут вступать в федеративные правоотношения, поэтому они не случайно именуется субъектами (субъектами федеративного права).

В общеупотребляемом значении под термином субъект (от лат. *subjectus* – лежащий внизу, находящийся в основе) понимается носитель предметно-практической деятельности и познания (индивид или социальная группа), источник активности, направленной на объект¹.

Общей теорией права категория «субъект» рассматривается в двух основных значениях: «субъект права» и «субъект правоотношения». Единого взгляда на соотношение этих понятий нет. Одни авторы их отождествляют, позиция других предполагает различие этих юридических категорий.

В. К. Бабаев, определяя субъекты правоотношений, пишет: «Субъекты правоотношений (права) – это участники правовых отношений, имеющие субъективные права и юридические обязанности»². Исходя из этого определения, не понятно, субъекты права или субъекты правоотношений являются участниками правоотношений, имеют определенные права и несут обязанности.

В. Н. Синюков и Т. В. Синюкова полагают, что субъектами правоотношений являются «такие их участники (стороны), индивиды, организации и т. д., которые в соответствии с законодательством могут выступать в качестве носителей субъективных прав и юридических обязанностей»³.

В данном определении идет речь только о возможности или способности быть носителями субъективных прав и юридических обязанностей, т. е. фактически о потенциально возможных участниках правоотношений.

¹ См., например: Большой энциклопедический словарь. М., 2000.

² Общая теория права: курс лекций / под ред. В. К. Бабаева. Нижний Новгород, 1993. С. 412.

³ Курс лекций по теории права и государства / под ред. Н. А. Катаева, В. В. Лазарева. Уфа: Уфимская высшая школа. 1994. С. 354.

ношений. Совершенно справедливо в литературе по этому поводу отмечается, что для того, чтобы лицо являлось субъектом правоотношения, не достаточно одной правоспособности, необходимо чтобы лицо действовало, реально осуществляло свои права и исполняло обязанности, поскольку правоотношение, как и любое общественное отношение, представляет собой само действие его участников, а не предполагаемую возможность действовать¹.

В юридической литературе имеет место и такое определение: «Субъекты права – это люди и их организации, выступающие как носители предусмотренных законом государства прав и обязанностей»². В данном случае налицо смешение понятий, под субъектом права понимается фактический участник общественного отношения. В действительности субъект права не всегда может совпадать с лицом, участвующим в правоотношении. Он в течение длительного времени может не вступать в правовые отношения, т. е. не становиться их субъектом³.

Сторонники разграничения понятий «субъект права» и «субъект правоотношения» исходят из того, что субъект может рассматриваться в юридическом аспекте, где он признается юридическими нормами как носитель субъективных прав и юридических обязанностей, и в аспекте социальном, где он выступает участником общественных отношений⁴. Д. Н. Бахрах говорил, что данные понятия нельзя смешивать, т. к. субъект права может и не выступать в качестве конкретного правоотношения, в то время как субъект правоотношения – это «фактический участник правовых связей»⁵.

Исследовавший проблему соотношения данных понятий в отрасли государственного права В. Я. Бойцов писал, что субъект государственного права – это «потенциальный носитель субъективных прав и юридических обязанностей»; субъекты государственно-правового отношения – «конкретные социальные индивиды, социальные образования и общности, не только обладающие правами и обязанностями, которые установлены государственно-правовыми нормами для субъектов данного вида, но и реализующие их в правоотношении»⁶.

Необходимо согласиться с В. Я. Бойцовым, что термины «субъект права» и «субъект правоотношений» не совпадают по содержанию. Термин «субъект права» более широк, т. к. охватывает не только фактических участников правоотношения, но и потенциально возможных. Для участия в правоотношениях его участник должен обладать совокуп-

¹ См., например: Основин В. С. Советские государственные отношения. М., 1965. С. 33; Теория права и государства: учебник / под ред. В. В. Лазарева. М.: Право и закон. 1996. С. 162.

² Мицкевич А. В. Субъекты советского права. М., 1962. С. 5.

³ Овсянко Д. М. Административное право. М., 1995. С. 29.

⁴ Алексеев С. С. Общая теория права. В 2 т. Т. 2. М., 1982. С. 138–139.

⁵ Бахрах Д. Н. Субъекты советского административного права: Межвузовский сборник научных трудов. Свердловск, 1985. С. 3–4.

⁶ Бойцов В. Я. Система субъектов советского государственного права. Уфа, 1972. С. 32.

ностью определенных качеств, которые устанавливаются нормами права для предполагаемых участников правоотношений, т. е. они должны обладать правосубъектностью. Поэтому для дальнейшего изучения субъекта федерации как субъекта права необходимо определиться с тем, что есть для него правосубъектность.

В юридической науке в настоящее время отсутствует единый подход к данному понятию. Например, В. К. Бабаев определяет правосубъектность как «способность быть субъектом права»¹. С. Ф. Кечекъян отмечал, что правосубъектность – это «способность иметь права и обязанности»². В. И. Леушин писал, что «правосубъектность есть предусмотренная нормами права способность (возможность) быть участником правоотношений»³.

Различия в толковании данного понятия вызваны расхождениями в понимании его содержания. Одни ученые отождествляют правосубъектность с правоспособностью⁴. Подавляющее же большинство авторов в содержание правосубъектности включают два элемента – правоспособность и дееспособность⁵.

В целом в общей теории права, несмотря на некоторые разночтения по данному вопросу, под правосубъектностью принято понимать совокупность свойств, которая позволяет той или иной стороне выступать в качестве субъекта правоотношения. И у большинства авторов мнение совпадает относительно того, что содержание правосубъектности составляют два элемента – правоспособность и дееспособность. Согласно сказанному, правосубъектностью следует считать способность обладать субъективными правами и нести юридические обязанности (правоспособность), а также самостоятельно своими действиями приобретать и осуществлять права, создавать для себя обязанности и исполнять их (дееспособность).

Государство, его органы, юридические лица также имеют собственную правосубъектность, но для их характеристики не применяются понятия правоспособности и дееспособности. Для государства, государственных органов, как правило, применяется понятие компетенции, для юридических лиц – понятие организационно-правовой формы. Используется для характеристики указанных субъектов и понятие «правовой статус»⁶.

¹ Общая теория права: курс лекций / под ред. В. К. Бабаева. Нижний Новгород. 1993. С. 415.

² Кечекъян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М., 1958. С. 84–85.

³ Теория государства и права: учебник / под ред. В. М. Корельского, В. П. Первалова. М., 1998. С. 343.

⁴ Кечекъян С. Ф. Указ. соч.; Толстой Ю. К. К теории правоотношения. Л., 1959. С. 9–11 и др.

⁵ См., например: Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 70; Курс лекций по теории права и государства / под ред. Н. А. Катаева, В. В. Лазарева. Уфа: Уфимская высшая школа. 1994. С. 356–357; Комаров С. А. Общая теория государства и права: курс лекций. М.: Манускрипт. 1996. С. 208.

⁶ Венгеров А. Б. Теория государства и права: часть II. Теория права. Том II. М.: Юрист, 1996. С. 20.

Федеративные правоотношения регулируются конституцией, федеративным договором и двухсторонними договорами между федерацией и субъектом федерации¹, им свойственен ряд особенностей. По субъектному составу федеративные правоотношения возможны только между двумя сторонами – федеративным государством как целым и его неотъемлемой частью – субъектом федерации. Правоотношения, возникающие между несколькими субъектами федерации, но без участия федеративного центра, не являются федеративными. В данном случае мы имеем иной вид правоотношений, их объект особый и не совпадающий с объектом федеративных правоотношений. Эти правоотношения, возникающие между субъектами федерации, без участия федеральной власти следует считать межсубъектными правоотношениями, отношениями субъектов федерации в федеративном государстве.

В единичных случаях межсубъектные правоотношения могут совпадать с федеративными правоотношениями. Эти случаи имеют место при совместном участии представителей субъектов федерации в палате парламента при принятии федеральных законов, а также при совместном подписании договоров с федерацией о разграничении полномочий.

Законодательно конкретная территория признается субъектом федерации путем перечисления ее названия в конституции данного государства. Субъект федерации также наделяется правообязанностями, определяющими его правосубъектность. Эти правообязанности являются признаками субъекта федерации. Правосубъектность субъекта федерации определяется такими правообязанностями, как наименование субъекта федерации (географическое, национальное, культурное и др.), конституция, система законодательства, система государственных органов, государственная символика, гражданство, собственные предметы ведения и полномочия органов государственной власти и др. Данные полномочия позволяют отличить субъект от иных территорий государства (например, федеральных округов некоторых зарубежных федераций). Признание политико-территориального образования субъектом федерации означает способность субъекта федерации иметь права и обязанности и осуществлять их в федеративных правоотношениях.

Следующая особенность федеративных правоотношений – их содержание². В отечественной юридической науке имеется позиция, согласно которой содержание федеративных правоотношений составляет трехстороннее властеотношение – между федерацией, ее субъектами и

¹ См.: Курс лекций по теории права и государства / под ред. Н. А. Катаева, В. В. Лазарева. Уфа: Уфимская высшая школа. 1994. С. 356.

² Содержание правоотношений составляют субъективное юридическое право и нераздельно с ним связанная юридическая обязанность. См. об этом: Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 68; Комаров С. А. Общая теория государства и права: курс лекций. М.: Манускрипт. 1996. С. 210–211; Теория права и государства / под ред. Г. Н. Манова. М.: БЕК, 1995. С. 136 и др.

индивидом – своего рода «трехсторонний контакт», по смыслу определяющийся свободой воли индивида вступить в такое властеотношение¹.

Указанная позиция не совсем верна и нуждается в некотором переосмыслении и уточнении. Содержание федеративных правоотношений – властеотношение особого вида, имеющее место только при взаимодействии публичных властей федерального центра и субъекта федерации в связи с участием субъекта в принятии решений на федеральном уровне или по поводу разграничения компетенции. Следовательно, отдельный индивид не может выступать в качестве участника федеративных правоотношений. Также не являются федеративными правоотношения между субъектом федерации и иным политико-территориальным образованием или субъектом федерации и общественными объединениями.

Стороны федеративных правоотношений наделены по отношению друг к другу правами и обязанностями, устанавливаемыми нормами объективного права. При возникновении юридического факта они становятся субъективными правами и обязанностями в конкретном правоотношении. Права субъекта федерации, как правило, в соответствии с нормами объективного права (конституция, закон) являются правом законодательной инициативы в федеральном парламенте, правом обращения в федеральный орган конституционной юстиции, совместное с федерацией право решения кадровых вопросов и некоторые другие. Обязанности субъекта федерации обычно включают соблюдение федеральной конституции, федеральных законов, отмену нормативно-правовых актов субъекта федерации в случае их признания со стороны федеральных органов не соответствующими конституции федерации и др.

Исходя из изложенного выше, субъект федерации – это государственное образование в составе федеративного государства, которое на основе юридических норм может быть участником федеративных правоотношений (т. е. носителем субъективных прав и обязанностей), не обладающее государственным суверенитетом. Органы власти субъекта федерации через свою компетенцию реализуют часть государственного суверенитета федеративного государства.

Для характеристики правосубъектности отдельных субъектов (сторон) применяется категория правовой статус. На сегодняшний день в теории права отсутствует единство в вопросе о соотношении правосубъектности с правовым статусом. Существует точка зрения, согласно которой понятие «правовой статус» синонимично понятию «правосубъектность», различие лишь в том, что «правовой статус гражданина определяет набор прав, которыми гражданин обладает для вступления в гипотетическое, возможное правоотношение, а правосубъектность –

¹ См. подробнее: Пастухов В. Б. Новый федерализм для России: институализация свободы // Политические исследования. 1994. № 3. С. 98–102; Лысенко В. Н. Развитие федеративных отношений в России. М., 1995. С. 13.

это уже характеристика правомочий конкретного субъекта в конкретном правоотношении»¹. Ряд авторов считают, что «содержанием правосубъектности является комплекс прав и обязанностей субъекта права, вытекающий непосредственно из закона независимо от участия в конкретных правоотношениях, то есть правовой статус лица или организации»². А. В. Мицкевич рассматривает правовой статус как дополнительный третий элемент правосубъектности (наряду с правоспособностью и дееспособностью). А сам правовой статус им определялся как «признанная конституцией и законами совокупность исходных, неотчуждаемых прав и обязанностей человека, а также полномочий государственных органов и должностных лиц»³. С. С. Алексеев считает, что понятие правового статуса имеет более широкое значение, чем правосубъектность. По этому поводу он пишет: «Когда говорят о правовом статусе лица, то имеется в виду, что оно обладает и правосубъектностью, и определенным кругом основных прав, характеризующих его правовое положение в обществе или в данной области общественной жизни»⁴.

Несмотря на многообразие точек зрения по данному вопросу, большинство авторов едино в том, что правовой статус субъекта – это совокупность основных прав и обязанностей, принадлежащих субъекту права, установленных нормами объективного права и не зависящих от участия субъекта в конкретном правоотношении.

Термин «правовой статус» близок по своему содержанию к общей категории «статус» (от лат. status – состояние, положение) – правовое положение (совокупность прав и обязанностей) гражданина или юридического лица⁵. Данная категория также означает место, положение, состояние, а не конкретное правоотношение.

Исходя из этого, под «статусом субъекта права» следует понимать правовое положение субъекта права по отношению к другим субъектам права, с которыми он способен вступить в правовое взаимодействие. Содержанием статуса выступает комплекс прав и обязанностей субъекта права, устанавливающих его правовое положение.

В соответствии с современными представлениями, сложившимися в отечественной теории права, субъект права может обладать несколькими видами правоспособности. Например, В. Н. Синюков и Т. В. Синюкова различают общую, отраслевую и специальную правоспособность⁶. Различие в видах правоспособности предполагает различие в

¹ Венгеров А. Б. Теория государства и права: Часть II. Теория права. Том II. М.: Юристъ. 1996. С. 19.

² Комаров С. А. Общая теория государства и права: курс лекций. М.: Манускрипт. 1996. С. 209.

³ Теория права и государства / под ред. Г. Н. Манова. М.: БЕК. 1995. С. 134.

⁴ Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 70.

⁵ См.: Советский энциклопедический словарь. М., 1982. С. 127; Юридический энциклопедический словарь. М., 1987. С. 454; Словарь иностранных слов. М., 1986. С. 471.

⁶ Курс лекций по теории права и государства / под ред. Н. А. Катаева, В. В. Лазарева. Уфа: Уфимская высшая школа. 1994. С. 357.

правах и обязанностях, что позволяет субъектам права занимать различное положение по отношению к другим субъектам права и поэтому обладать несколькими статусами. В зависимости от степени общности и характера прав и обязанностей существуют общий, отраслевой и специальный статусы субъектов права. Общий статус рассматривается как одинаковый для каждого вида субъектов (субъектов, имеющих одинаковую правосубъектность) права и обязанности. Отраслевой статус субъекта права устанавливается нормами одной отрасли права. Специальный статус субъекта права предполагает дополнение общих прав и обязанностей, конкретизирует общий статус, исходя из особого положения субъекта. Ряд авторов считают, что один субъект права в зависимости от социального положения может одновременно иметь несколько специальных статусов¹.

Нормативно-правовые акты, устанавливающие статус отдельных субъектов права, под таковым понимают совокупность прав, гарантий их реализации, обязанностей, ответственности субъектов права².

Исходя из вышеизложенного, следует считать, что общепринятым в юридической науке и в законодательстве является понимание статуса субъекта права как совокупности прав (правомочий), гарантий их реализации, обязанностей и ответственности субъектов права. Используя общую юридическую категорию, можно сформулировать концептуальный вариант понятия статуса субъекта федерации.

Юридический статус субъекта федерации (как научная категория) – это комплекс установленных нормами объективного права (конституцией и законами) прав, гарантий их реализации, обязанностей и ответственности субъекта федерации.

Субъект федерации является участником не только федеративных отношений, где сторонами выступают органы субъекта федерации и органы федерального центра³, но и иных правоотношений. Например, субъект федерации может вступать в правоотношения с другими субъектами федерации, субъектами международного права, органами местного самоуправления, гражданами и др. Поэтому статус субъекта федерации может рассматриваться как в узком, так и в широком значении.

В узком значении под статусом субъекта федерации следует понимать права и обязанности субъекта федерации исключительно по отношению к федерации, т. е. в федеративных отношениях. В широком же понимании – ко всем субъектам права, с которыми субъект федерации в

¹ См.: Бахрах Д. Н. Административное право: учебник. Общая часть. М., 1993. С. 33–41; Жалинский А. Э. Правовой статус населения в условиях чрезвычайного положения / Обеспечение безопасности населения и территорий. М., 1994. С. 29 и др.

² См., например: Закон РФ от 26 июня 1992г. «О статусе судей в Российской Федерации» (Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 30. Ст. 1792); Федеральный закон от 27 мая 1998 г. «О статусе военнослужащих» (ЗС РФ. 1998. № 22. Ст. 2331) и др.

³ В советский период статус субъектов федерации рассматривался исключительно по отношению к федерации. См., например: Лепешкин А. И. Советский федерализм (теория и практика). М., 1977. С. 200–230.

соответствии с законодательством может вступать в правовые связи. Конституциями большинства федеративных государств предусматриваются возможности для субъектов федерации вступать в правоотношения друг с другом, иностранными государствами, территориальными образованиями иностранных государств¹. Если же конституционным законодательством федерации не предусмотрено для ее субъектов каких-либо прав и обязанностей помимо отношений с федерацией, то статус субъектов данного государства будет включать лишь права и обязанности по отношению к федерации.

Многообразие правоотношений, в которые может вступать субъект федерации, говорит о том, что статус субъекта федерации – понятие более многогранное и широкое, нежели права и обязанности в соотношениях с федерацией.

Следовательно, субъекты федерации в государствах, где допускаются правоотношения с различными субъектами права (помимо федерации), обладают общим и специальными статусами. Общий статус в данном случае включает всю совокупность прав и обязанностей субъекта федерации. Специальный статус представляет права и обязанности субъекта федерации в отношении к конкретному виду правоотношений.

Субъекты федерации, помимо общего и специального статуса, могут обладать и особым статусом. Специальный статус – это видовой статус, им обладают все субъекты федерации, т. к. они относятся к одному виду субъектов права и имеют одинаковую правосубъектность. В ряде федераций существуют субъекты федерации, которые в рамках единого для всех видového статуса имеют особые, отличительные от других субъектов права и обязанности. Данные отличительные особенности и предполагают особый статус субъекта федерации.

В федеративном государстве, где все субъекты имеют равные права и обязанности, т. е. их статус является единым для всех субъектов федерации, естественно, речь о делении специальных статусов на особенные не идет. Если в федеративном государстве все субъекты обладают равными правами и обязанностями в правоотношениях, т. е. равным статусом, то такие федерации в науке называют симметричными. Асимметричные же федерации предполагают неравенство прав субъектов федерации как по отношению к федеральному целому, т. е. у субъектов федерации в наличии особые специальные статусы в рамках единого общего статуса².

¹ См. об этом: Лейбо Ю. И. Внешнеполитический механизм буржуазных стран Центральной Европы: Австрия, ФРГ, Швейцария. М., 1984. С. 22; Саликов М. С. Взаимоотношения штатов в системе американского федерализма // Государство и право. 1997. № 9. С. 95–98; Пустогаров В. В. Международные связи субъектов федерации: конституционный аспект // Конституционный вестник. № 11. 1992. С. 55–63 и др.

² О симметричных и асимметричных федерациях см.: Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. М.: Дело, 1998. С. 39–41; Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М.: Зерцало, 1998. С. 295–303 и др.

Анализ статусов субъектов федераций в современных федеративных государствах позволяет говорить о том, что подавляющее их большинство являются симметричными. Так, США являются классическим примером симметричной федерации. По конституции США все 50 штатов, независимо от географического положения, народонаселения, способа вхождения в состав федерации и т. п., являются юридически равноправными. Совершенно иного мнения придерживается В. И. Чиркин, он считает США асимметричной федерацией. По его мнению, так как в состав США помимо 50 штатов входят и территории, не являющиеся штатами: федеральный округ Колумбия, «ассоциированное государство» Пуэрто-Рико, иные территории и владения – данная федерация является асимметричной¹. В данном случае речь должна идти не об асимметричной федерации, а об асимметричном государстве. Асимметричная федерация – это неравноправие территориально-политических образований, являющихся субъектами федерации, чего о США сказать нельзя – субъектами федерации данного федеративного государства являются только 50 равноправных штатов. Остальные территории имеют иной статус и не обладают указанным ранее главным признаком субъекта федерации – «участием в формировании общегосударственной воли». Асимметричное государство же – это государство, в котором, наряду с субъектами федерации, территорию государства составляют политико-территориальные образования с иным статусом. Примерами существования асимметричных федераций являются Индия, ФРГ, Швейцария, Малайзия, Танзания, Пакистан, ОАЭ. В ОАЭ и ФРГ субъекты федерации неодинаково представлены в парламенте (в ФРГ – в верхней палате Бундесрате, в ОАЭ – в консультативном народном собрании)². В Индии представительство субъектов федерации – штатов колеблется от одного (штат Нагаленд) до 34 (штат Уттар-Падеш). Кроме этого, штат Джамму и Кашмир обладает по сравнению с другими штатами Индии рядом преимуществ: право иметь конституцию, гражданство, ограничение юрисдикции федерального парламента и др.³ Подобные различия в статусах субъектов федерации существуют в Швейцарии, Танзании, Пакистане, Малайзии⁴.

В основу структурирования федерации и организации субъектов федерации может быть положено два принципа (подхода, фактора): национальный и территориальный⁵. При образовании субъекта федерации

¹ См.: Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М.: Зерцало, 1998. С. 299.

² Там же.

³ Басу Дурга Дас. Основы конституционного права Индии. М., 1986. С. 101–125, 327.

⁴ См.: Чиркин В. Е. «Закрывать Америку!» // Государство и право. 1997. № 2. С. 124–125; Иностранное конституционное право / под ред. В. В. Малкова. М., 1996. С. 245.

⁵ См., например: Теория государства и права: часть 1. Теория государства / под ред. А. Б. Венгерова. М.: Юрист, 1995. С. 127; Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. М.: Дело. С. 41–42; Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М.: Зерцало, 1998. С. 303–310 и др.

по национальному признаку в качестве главных учитываются такие характеристики населения, проживающего на данной территории, как его этническая принадлежность, лингвистические и культурные факторы. В основу субъекта, созданного по территориальному принципу, положены экономические, географические, транспортные и иные факторы.

Следует полностью согласиться с тем, что при организации субъекта федерации возможно использование чисто территориального признака. Образование же субъекта федерации только по национальному признаку невозможно в современном мире в принципе.

В современных государствах не может быть «чистых» в этническом отношении регионов, это относится и к России, где проживает множество национальностей, поэтому сам по себе национальный признак не может стать критерием разграничения субъектов федерации. Объективно субъектом федерации выступает совокупность граждан, проживающих на данной территории и выражающих себя в определенных государственных структурах, которые, соответственно, представляют в федеративных отношениях не одну или несколько этнических общностей, а все население территории, вне зависимости от его национальной принадлежности¹.

Совпадение субъекта федерации с определенной национальностью возможно только в случае, когда все население является моноэтническим, что достижимо только в теоретическом плане, на практике этого достичь невозможно, разве только что чисто искусственными силовыми методами.

В мире существует ряд государств, отдельные территории которых в силу исторических обстоятельств населены в значительной части людьми одной национальности или являются их исторической родиной. В силу этих специфических условий государств со сложной этноструктурой в целях сглаживания межэтнической напряженности национальный признак при образовании субъекта федерации может выступать в качестве дополнительного к территориальному. Данный признак является дополнительным в силу того, что он не конституирует субъект федерации как таковой, а символизирует национальную принадлежность народа, исторической родиной расселения которого является данная территория, и выступает как внутренний стимул развития и сохранения определенной национальной культуры. По мнению ряда авторов, для таких государств, как Россия, вообще не применим вариант построения федерации, игнорирующий национальный фактор. В России судьба мно-

¹ Петров А. В. Этапы становления федерации в России / Вестник Нижегородского государственного университета. Проблемы теории и истории российского государства и права. 1996. С. 9.

гих народов, в отличие например от США или Канады, непосредственно связана с конкретной территорией¹.

В то же время для всякого цивилизованного государства неприемлемым является возведение национального принципа в ранг главного, представляющего какие-либо преимущества для субъектов федерации, поскольку субъект федерации по своей юридической природе национальным быть не может и имеет в своей основе принцип разделения населения по территории. Именно территориальный принцип как одинаковый для всех субъектов федерации (иногда дополняемый национальным) составляет объективную основу для их полного равноправия.

Сами по себе отдельные народы субъектами федерации не являются, они не могут выступать в качестве субъектов федеративных отношений. По данному поводу А. И. Лепешкин писал следующее: «В федерации возникают отношения не между нациями, а между РСФСР и автономными национально-государственными образованиями»². О. И. Чистяков также отмечал, что признание нации субъектом федеративных отношений неизбежно приводит к признанию национально-культурной автономии. Он пишет: «Действительно, придется говорить не о Башкирии, Татарии, Чувашии как о государственных единицах, а о башкирах, татарах, чувашах независимо от места их проживания»³. В документах, провозгласивших создание РСФСР, проводился принцип, согласно которому субъектами советской федерации являются только определенные области (национально-автономные образования), представляющие некую минимальную экономическую целостность территории, население которой отличается особенностями быта, своеобразием национального состава⁴.

Федерация объединяет не народы как таковые, она может объединять только их национально территориальные образования. С юридической точки зрения федерация не является союзом народов или государственным объединением наций. Употребление термина федерация для характеристики некоего союза наций возможно лишь в социально-политическом смысле. Федерация как форма государственного устройства имеет дело с такими народами и нациями, которые, проживая на одной территории, самоопределились в определенную форму национальной государственности. Именно эти национальные территориально-политические образования являются субъектами федерации.

Национальный субъект федерации – это государственное образование, при организации которого в качестве дополнительного использован национальный признак, являющееся на основе юридических норм

¹ Эбзеев Б. С., Карапетян Л. М. Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционного статуса субъектов // Государство и право. 1995. № 3. С. 5–6.

² Лепешкин А. И. Советский федерализм (теория и практика). М.: Юрид. лит., 1977. С. 208.

³ Чистяков О. И. Становление Российской Федерации. М.: Издательство МГУ, 1966. С. 319.

⁴ Ленин В. И. ПСС. Т. 24. С. 144. Т. 25. С. 135.

участником федеративных правоотношений и не обладающее государственным суверенитетом.

Исходя из принятых в государственно-правовой науке представлений, юридический статус национального субъекта федерации следует понимать как комплекс установленных нормами объективного права (конституцией данного государства) пределов допустимого и критериев недопустимого поведения, гарантий реализации и защиты позитивных интересов, ответственности этого вида субъекта права.

Юридический статус национального субъекта федерации включает в себя: общий статус (вся совокупность прав и обязанностей субъекта федерации); специальный или видовой (права и обязанности в определенном виде правоотношений); особенный в рамках специального статуса субъекта федерации, если субъекты имеют неодинаковый объем прав и обязанностей в определенном виде правоотношений. Особенный статус национального субъекта федерации обуславливается национально-культурными особенностями населения и может включать такие право-обязанности, как наличие двух государственных языков, официальная печать на местном языке, пониженный возраст трудоустройства, вступления в брак и др.

ГЛАВА 3. ЭТНОСИСТЕМА КАК ФАКТОР, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЙ РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

На сегодняшний день общественная наука неоднозначно оценивает прошлое и настоящее многонационального российского государства. Частью ее представителей Союз ССР рассматривается в качестве последней многонациональной колониальной империи, которая вслед за Австро-Венгерской империей и Османской Портой должна была прекратить свое существование еще на заре XX века¹. Сохранение российского государства в течение 70 лет в форме СССР и разъединение, последовавшее в начале 90-х годов, стали лишь оттянутыми на время исторической необходимостью. В. А. Тишков считает Россию империей особого рода, где не было четкого деления на метрополию и колонии и не было господствующей нации². Такие ученые, как Г. Гусейнов и А. Орлов приходят к заключению, что Российскую Империю вообще можно называть империей лишь с большой долей условности³. Ряд исследователей придерживаются той точки зрения, что в отношении России понятие «империя» вообще не несет в себе никакой негативной нагрузки⁴.

Господствующее положение в представлениях об исторической России занимает такое видение, в котором она выступает «тюрьмой народов». В этой «тюрьме народов» уничтожались культуры народов, заселявших российское территориальное пространство, правила социальное угнетение и насильственная ассимиляция⁵. Указанным взглядам присуще сходство с теоретическими разработками одного из патриархов марксистско-ленинского учения И. В. Сталина⁶. Совершенно противоположная оценка, положительно воспринимающая национальные отношения в России имперского периода, дается петербургским ученым А. И. Дороченовым⁷.

Интересно в данном случае мнение, высказанное П. А. Сорокиным: «Нет национальных проблем и нет национального неравенства, а

¹ См., например: Дякин В. С. Национальный вопрос во внутренней политике царизма (начало XX века) // Вопросы истории. 1996. № 11. С. 39–53; Каппер А. Россия – многонациональная империя. М.: Традиция, 2000.

² Национальность и национализм в постсоветском пространстве // Этничность и власть в полиэтничных государствах. М., 1994. С. 13.

³ См.: Гусейнов Г. и др. Этнос и политическая власть // Век XX и мир. 1989. № 9. С. 13; О концепции национальной политики в Российской Федерации. М., 1992. С. 33.

⁴ Козлов В. И. Русский вопрос: история трагедии великого народа. М., 1995. С. 13; Дороченков А. И. Межнациональные отношения и национальная политика в России: актуальные проблемы теории, истории и современной практики. СПб., 1995. С. 13–23.

⁵ См., например: Лысенко В. От Татарстана до Чечни (становление нового российского федерализма). М., 1995. С. 8.

⁶ См. подробно: Сталин И. В. Доклад об очередных задачах партии в национальном вопросе (X съезд РКПб) // Сочинения. Т. 5. С. 39–40.

⁷ См.: Дороченков А. И. Межнациональные отношения и национальная политика в России: актуальная политика в России: актуальные проблемы теории, истории и современной практики. СПб., 1995.

есть общая проблема неравенства, выступающая в различных видах и производимая различными сочетаниями общих социальных факторов, среди которых нельзя отыскать специального национального фактора, отличного от религиозных, экономических, интеллектуальных, правовых, бытовых, сословно-профессиональных и т. п. факторов»¹.

Анализируя реальные исторические факты отечественной истории, можно прийти к выводу, что национальная политика России полна противоречий и не имела «генеральной константы»². Отечественная этнополитическая практика в дореволюционный период не может считаться сопоставимой с аналогичным опытом в действительности колониальных держав, таких как Англия или Испания³. По этому поводу, ярко его характеризуюя, писал русский ученый Н. Н. Алексеев: «Русские историки отмечают, что финские и тюркские элементы Евразийского континента не были уничтожены славянами, но вошли органической частью в славянство. Так было и с татарским элементом, который преодолела и восприняла Московская Русь.

По справедливости нужно сказать, что органической частью России стали и кавказские народы. Немыслимо видеть в Англии министра негра и даже индуса, но Россия знает военачальников грузин и министров армян. Разве только в императорский период заимствованные из Европы приемы колонизации стали приводить к гибели отдельных народностей Сибири, да и то более стихийно, чем в порядке плановости. Евразийский мир создавался путем превращения многокультурного и многонационального содержания океана-континента в наднациональную евразийскую культуру»⁴.

А. С. Хомяков также отмечает, что Россия в этом отношении демократичнее «прочих семей Европы», в практике ее межнациональных отношений доминирует человеческое начало: «Лихой казак Кавказа берет жену из аула Чеченского, крестьянин женится на татарке или мордовке, и Россия называет своею славою и радостью правнука негра Ганнибала»⁵. Аналогичным образом высказывается К. Д. Кавелин: «Особенности и сила русского народа в том именно и состоят, что он умеет, оставаясь собой, уживаться со всеми племенами, народами и верами. Таким его сделали история, географическое положение, культурный возраст...»⁶.

¹ Сорокин П. А. Человек. Цивилизация. Общество. М., 1992. С. 250.

² См.: Сикевич З. В. Национальное самосознание русских. М., 1996. С. 10–24; Александров В. А. Политика российского правительства по национальному вопросу // Национальная политика в России. Кн. 1. М., 1992.

³ См., например: Рогов В. А. История государства и права России IX – начала XX вв.: учебник. М.: Манускрипт, 1994. С. 80.

⁴ Алексеев Н. Н. Русский народ и государство. М.: Аграф, 1998. С. 418.

⁵ Хомяков А. С. Полное собрание сочинений: в 8-и томах. Т. 2. М., 1900. С. 227.

⁶ Кавелин К. Д. Задачи этики. Учение о нравственности при современных условиях знания. СПб., 1886. С. 34.

Постепенное расселение славян, освоение и приобщение новых земель к русскому государству ни в коей мере не могут быть отнесены к какой-либо «колониальной политике». Обрусение тюркских и финно-угорских этнических групп происходило мирным путем в ходе совместного проживания. Аналогичным образом проходило примыкание Зауралья, Сибири и Дальнего Востока, русские первоначально селились в крепостях, затем в городах, а за их границами сохранялся устоявшийся ранее образ жизнедеятельности, включая землевладение и землепользование. Поземельные отношения продолжали регулироваться сложившимися к тому времени нормами обычного права. При этом с самого начала подразумевалось, что земля, на которой проживали и осуществляли хозяйствование инородцы, оказывалась под суверенитетом государства в качестве его собственности. Все это выражалось в том, что инородцы должны были платить налог – ясак, который был одновременно земельной рентой, платой за пользование казенной землей¹.

Характерно также то, что в ходе колонизации не проводилась политика насильственного насаждения религии, как это наблюдалось при колонизации народов другими империями, например, Испанией. Единственным фактом, свидетельствующим о подвластном положении некоторых народов Сибири, являлась выплата дани, преимущественно пушниной. Воссоединение Украины с Московским государством осуществилось в 1754 году в результате принятия единодушного решения Переяславской Радой, была принята присяга «быти им з землями и з городами под государевою высокою рукою навеки неотступным»². Установленное в результате внутреннее самоуправление Украина имела вплоть до ликвидации его Екатериной II, т. е. более века.

Собственно колониальный характер стала носить этническая политика России только в XVII веке, в имперский период. Она отличалась отсутствием какой-либо общей идеи, что впрочем было свойственно и бытности семидесятилетнего советского периода и является главным недостатком национальной политики современного Российского государства.

Период существования Российской Империи дает много примеров, как подтверждающих ленинский тезис «о тюрьме народов», так и свидетельствующих об ином ходе национальных процессов.

Ликвидация внутреннего самоуправления и передел земель по губернскому принципу на Украине были проведены в духе имперского унитаризма. Непроизвольные ассоциации с массовыми переселениями репрессированных народов в сталинский период вызывают высылки запорожских казаков после волнений в Сечи на Северный Кавказ. Одним из проявлений колониальной политики могут считаться переделы Поль-

¹ См: Кабузан В. М. Народы России в XVIII веке. Численность и этнический состав. М., 1990. С. 34–35.

² Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Яров Ю. Ф. Федерализм в истории России. М., 1992. Кн. 1. С. 33–34.

ши, в которых Россия принимала активное участие, и последующие события на данной территории. Специфическую конституционную форму правления с двухпалатным парламентом – сеймом приобрела Польша в 1815 году с принятием «Учредительной хартии», по истечении 15 лет после восстания (1830 года) она была отменена с одновременным расширением полномочий наместника, русский язык становится обязательным в деловом общении. Восстание 1863 года повлекло за собой упразднение названия «Царство Польское» и учреждение, состоящее из десяти губерний, управляемых назначенными российской властью губернаторами, «Привисленского края», в котором ярко проявилось русское административное и культурное образовательное воздействие, обучение на польском языке стало возможным только на уровне начальной школы¹.

Исторические события, именуемые как «покорение Кавказа», во многом говорят в пользу имперской политики России и ее образа «тюрьмы народов». Первый главнокомандующий русской армии на Кавказе генерал А. П. Ермолов так обосновывал необходимость создания «мертвых зон», когда в ходе военных действий уничтожались дома и посеы немирных горцев: «Здесь между народами, загрубленными в невежестве, чуждыми общих понятий, первый закон есть сила. Один только страх русского оружия может удержать горцев в напряжении». О чеченцах этот же Ермолов сообщает в донесении: «Чеченцы мои любезны в прижатом состоянии»².

Представления о веротерпимости русского народа подрываются примерами запрета пропаганды ислама среди нетатар – русских, чувашей, калмыков и т. д. Сенатским указом 1849 года предписывалось «быть в той же чувашской вере и обязать их подпискою, под смертной казнью, чтобы они впредь Магометанский закон отнюдь не держали, за то казнены будут смертной казнью без всякой пощады»³.

Перечисленные факты из истории Российского государства позволяют говорить о существовании колониальной политики со стороны империи. В прошлом России достаточно примеров иного рода, свидетельствующих об обратном, которых значительно больше. Россия никогда не знала физического истребления народов, как, например, истребление североамериканских индейцев европейскими колонизаторами, характерная той же европейской цивилизации работорговля⁴. Характерно, что первыми освобожденные от крепостной зависимости получили не представители «имперской нации» русские мужики, а крестьяне прибалтийских губерний. Представители этносов нехристианского вероисповедания во-

¹ См. подробнее: Федосова Э. П. Управление Царством Польским в составе Российской империи // Россия в XX веке: Проблемы национальных отношений. М.: Наука, 1999. С. 155–168.

² См. подробнее: Сикевич З. В. Национальное самосознание русских. М., 1996. С. 23.

³ Чешко С. В. Распад Советского Союза. М., 1996. С. 68–69.

⁴ Гумилев Л. Н. От Руси к России. М., 1993. С. 262.

обще никогда не были в крепости. Об отсутствии какого-то преимущества русских над нерусскими народами России говорит также еще один пример исторического прошлого: Петр I на просьбу молдавского господаря Дмитрия Кантемира принять его народ под защиту России выделил в качестве условия этого вхождения следующее положение: «По древнему волоскому обыкновению вся власть будет при князе волоском»¹.

Переход в подданство России различных этнических групп – армян, грузин, калмыков, киргизов и других – не умалял их сословных традиций. Жалованная грамота дворянству, принятая Екатериной II в 1785 году, была распространена не только на русских, но и на польскую шляхту, прибалтийских баронов немецкого происхождения, грузинских князей и даже татарских мурз, перешедших на русскую службу.

Российская национальная политика во многом зависела от стремления расширить территориальные границы, которое совпадало с желаниями и просьбами народов, попадающих под русскую экспансию о покровительстве. Молдавия, и особенно Грузия, не один десяток лет стремились к вхождению в российское государство с надеждой на защиту с его стороны от давления своих мусульманских соседей. Характерно, что В. И. Ленин при всем его негативном отношении к царскому режиму с осторожностью подходил к употреблению термина «колонии» применительно к присоединенным к России землям. «Юг и юго-восток Евразийской России, Кавказ, Средняя Азия, Сибирь служат как бы колониями русского капитализма и обеспечивают ему громадное развитие не только вглубь, но и в ширь», – пишет он в статье «Еще раз к вопросу о теории реализации»².

Россия, будучи унитарным государством, имела в своем составе территории с особым статусом, пользующиеся широкой автономностью. Финляндия, вошедшая в состав Российской империи в результате русско-шведской войны 1808–1809 годов, постепенно приобрела самостоятельную систему управления, она имела свой представленный четырьмя сословиями сейм, собственную денежную систему, особую систему налогообложения, в качестве государственных языков, помимо русского, использовались шведский и финский. Примечательно, что часть законодательных источников имела преимущественное пользование над российскими законами. Взаимоотношения с Финляндией в значительной степени напоминали федеративные отношения³.

России всегда была свойственна в качестве государственной идеологии идея державности, трактуемая как забота о величии в пространственной и военной области. О главенствующей роли идеи державности

¹ Дороченков А. С. Межнациональные отношения и национальная политика в России: актуальные проблемы теории, истории и современной практики. СПб., 1995. С.18.

² Ленин В. И. ПСС. Т. 4. С. 86.

³ См. подробнее: Лунтинен П. Управление Великим княжеством Финляндии в составе Российской империи // Россия в XX веке: Проблемы национальных отношений. М.: Наука, 1999. С. 121–130.

в российском обществе говорит написанное в 1819 году Карамзиным обращение к Александру I «Мнение Русского гражданина», где он дал оценку планам царя о восстановлении Польши. «Вы, – пишет Карамзин, – думаете восстановить древнее королевство Польское, но сие восстановление согласно ли с законом государственного блага России? Согласно ли с Вашими священными обязанностями, с Вашей любовью к России и к самой справедливости?.. Не клянутся ли Государи блюсти целостность своих держав? Сие земли (т. е. Белоруссия, Литва, Волынь и Подолия) уже были Россией, когда митрополит Платон вручил Вам венец Мономаха, Петра и Екатерины... Скажут ли, что она незаконно разделила Польшу? Но Вы поступили бы еще незаконнее, если бы вздумали загладить ее несправедливость разломом самой России. Мы взяли Польшу мечем: вот наше право, коему все государства обязаны бытием своим, ибо все составлены из завоеваний. Екатерина отвечает Богу, отвечает истории за свое дело, но оно уже сделано, и для Вас – свято уже: Для Вас Польша есть законное Российское владение. Старых крепостей нет в политике: иначе мы должны были восстановить Казанское и Астраханское царства, Новгородскую республику, великое княжество Рязанское и т. д. К тому же и по старым крепостям Белоруссия, Волыния, Подолия вместе с Галицией были некогда коренным достоянием России...»¹.

Со времени феодальной раздробленности и татаро-монгольского нашествия и в более поздний период собирание земель сначала своих, а затем и чужих было задачей первостепенной важности, ради осуществления которой государство шло на многие жертвы, в том числе поступалось благополучием собственных подданных. Символика державности не влекла никакого угнетения по этническому признаку, таковое наблюдалось в отдельных случаях только по конфессиональному признаку.

Появлению этнического шовинизма в России препятствовало отсутствие его массовой социальной базы. Менталитет высших слоев русского общества, дворянства был ориентирован на европейскую культуру (французскую, немецкую), сам же озабоченный более насущными социальными проблемами русский народ никакой национальной идеи выработать был не в состоянии.

Россия в отличие от традиционно признаваемых колониальных держав, таких как Англия, Австро-Венгрия с их четким разделением на метрополию и колонии, в своем историческом развитии не сводилась к конгломерату территорий, удерживаемых одной лишь силой центральной власти. Обнаружение границ было невозможным ввиду смешанного расселения российских народов. Впоследствии такое положение привело к волонтаристскому определению внешних рубежей РСФСР и границ ее

¹ Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. СПб.: А. О. «Комплект». 1992. С. 308.

политико-территориальных составляющих, которые перешли по наследству к современной России.

Российским обществом никогда не воспринималась модель национального государства, которая является наиболее распространенной в современном мире. Уже на ранней стадии развития отечественного государства Древнюю Русь (в X–начале XIII вв.) нельзя было назвать русским государством, она являлась полиэтническим образованием и объединяла более 20 различных народов¹.

Образование и развитие русской нации, титульный народ которой (русские) составляет национальное большинство, шло не путем участия в этом процессе родственных этнических групп (например, как во Франции, Англии или Германии), а далеких по расовым, антропологическим и культурным признакам, объединенных только по географическому признаку – пространством расселения.

В процессе исторического развития народы превратились в единое системное образование, представляющее собой совокупность коренных этносов, имеющих свою микро- и макрородину, но тесно связанных между собой. Л. Н. Гумилев назвал эту систему суперэтносом². П. В. Чернов дает более точное название – этносистема³. По мнению указанных ученых, этносистема – это совокупность традиционных национально-этнических взаимоотношений с четко слаженной этнонациональной субординацией, которая не ущемляет в правах ту или иную часть системы, а наоборот, способствует ее прогрессу. Более того, оторванная часть этой системы существовать автономно не может⁴.

Нарушение динамики этносистемы приводит к конфликтам, которые в результате могут обернуться распадом государства. Функцию стержня этносистемы в России выполняет русский народ, с которым взаимосвязаны около 200 малых и больших этносов. При этом связь эта носит неразрывный и взаимный характер. Русский народ точно так же нуждается в малых и больших этнических группах, населяющих пространство России, как и эти этносы нуждаются в русском народе. Подавляющее большинство элементов российской нации составляют коренные этносы (у коренного этноса нет второй родины и территории). Коренной этнос может нормально воспроизводиться и проживать на вполне определенном месте. Примером тому служат малые северные народности России. Они приспособлены для жизни в суровых климатических условиях, причем для них эти условия привычны и естественны. То же самое можно сказать и о народах Северного Кавказа. Сказанное не

¹ Пашутов В. Т. Внешняя политика Древней Руси. М., 1968. С. 20.

² См. подробнее: Гумилев Л. Н. Этногенез и биосфера Земли. М., 1993.

³ См.: Чернов П. В. Этносистема и федерация // Вопросы национальных и федеративных отношений. Вып. 2. М., 1997. С. 83–92.

⁴ Чернов П. В. Россия: этногеополитические основы государственности. М.: Восточная литература РАН, 1999. С. 68–69.

означает, что небольшие группы представителей любых национальностей не могут проживать на геополитическом пространстве всей этносистемы. Степень привязанности к микрородине у каждого народа различна, у одних она больше, у других меньше. Этническая группа на коллективном бессознательном уровне ощущает масштаб этнородины. Чем больше по численности и расселению народ, тем шире осознание родины.

Этносистемными государствами в современном мире являются только Россия¹ и Индия. В обычных многонациональных государствах (США, Бразилии, Мексике) этносистема не может возникнуть, потому что большинство их этнических групп не являются коренными; их этносы находятся на одной ступени развития; вхождение в транснациональные экономические связи не позволяет сформировать этносистему; отсутствуют этнодоминанты.

Этносистемные государства отличаются от других типов многонациональных государств:

- во-первых, в них значительную роль играет идеологическое поле, что связано с национальным сознанием, которое препятствует хаотическому движению различных элементов этносистемы;

- во-вторых, они не делятся бесконфликтно;

- в-третьих, этносистемные государства никогда не имели колоний, их сила – во внутреннем единстве, при этом они объективно имеют слабую «периферию»;

- в-четвертых, ввиду наличия коренных этносов социальные потрясения сопровождаются большим потоком беженцев, что усиливает сами социальные катаклизмы. Беженцы из состава коренных этносов обладают большей социальной разрушительной силой².

В отечественной научной литературе нация определяется как исторически сложившаяся в процессе развития устойчивая общность людей, проживающих на одной территории, имеющих общий язык, культуру, самосознание. Нация характеризуется политической и социальной общностью, единично и многообразно проявляющейся системой политической жизни, сложным этнопсихологическим характером. Важной особенностью нации является то, что она обладает особым складом, стилем мышления, специфическим менталитетом, чувством собственного достоинства³.

Нация есть исторически сложившаяся, большая самоидентифицирующаяся группа индивидуумов, социально связанная и обладающая определенной степенью внутреннего единства и общими чертами психо-

¹ Российскую этносистему следует считать в границах бывшего СССР.

² См. подробнее: Чернов П. В. Россия: этнополитические основы государственности. М.: Восточная литература. РАН, 1999. С. 75–76.

³ См.: Политология. Краткий энциклопедический словарь. Ростов-на-Дону, 1997. С. 314.

типа. Современные нации подразделяются на моноэтничные и полиэтничные. Полиэтничные нации в свою очередь делятся на два принципиально противоположных типа: этносистемные и «социализированные».

Этносистемная нация является наиболее сложной и представляет собой исторически сформировавшуюся этническую систему, состоящую из коренных этносов, имеющую внутреннюю иерархию, т. е. обладающую государственностью в широком смысле слова и неповторимыми национально-психологическими чертами, а также национальным инстинктом самосохранения. Составляющие ее этносы являются коренными, проживающими на одной территории, считающими ее микрородной и не собирающиеся ее покидать ни при каких обстоятельствах.

Классификация полиэтничных наций на этносистемные и социализированные имеет принципиальное значение, поскольку каждая из них имеет определенные закономерности существования. Этносистемная нация не может воспринять государственную модель «социализированной». «Социализированная» нация не включает в себя коренных этносов – они либо уничтожаются, либо резервируются. Чрезвычайно опасными являются попытки превращения одного типа нации в другой, что имеет место в настоящее время.

Россия к началу Первой мировой войны являлась унитарным государством, что не исключало автономного самоуправления отдельных территорий. Этнические группы, не являющиеся русскими, находились в различном положении, это во многом определялось способом присоединения их территорий (путем завоевания или вхождения на добровольной основе) и конфессиональной принадлежностью. На этот период в России отсутствовали какие-либо значимые национальные движения, способные создать угрозу территориальной целостности империи.

Подрыв этнополитического равновесия России произошел в период кризиса самодержавной государственной власти в годы Первой мировой войны и несколько позже в период Февральской буржуазной революции 1917 года. Всплеск радикализма национального движения пришелся на период 1917–1918 годов и вылился в разрушение российской государственности.

Первой в этом процессе оказалась Украина. Претензии на собственную государственность со стороны украинских националистов, первоначально ограничивающиеся автономией Украины в федеративной России, вылились в конституцирование Центральной Радой Украинской Народной республики 22 декабря 1917 года четвертым универсалом политической независимости УНР от России, в состав которой вошли земли империи, преимущественно заселенные украинцами: Киев-

щина, Подолия, Волынь, Черниговщина, Полтавщина, Харьковщина, Екатеринославщина, Херсонщина и Таврия (без Крыма)¹.

Аналогичные по содержанию процессы произошли в Белоруссии, Башкирии, Казахстане. В первой половине 1918 года провозглашают себя суверенными Эстония, Литва, Молдавия, Грузия, Азербайджан.

Анализируя указанные события, очевидным становится то, что Российская Империя прекратила существование не благодаря сепаратистскому движению, а наоборот, последнее стало возможным только тогда, когда центральная власть стала неспособной к какому-либо управлению, в том числе и этническими процессами, т. е. в момент, когда Российская Империя как государственный строй прекратила свое существование.

Оценивая недавнее прошлое, связанное с распадом Союза ССР и имевшимися центробежными тенденциями внутри Российской Федерации, становится совершенно очевидным, что не этнический фактор вызвал дезинтеграцию и разрушение государственности, а кризис советского государственного строя повлек за собой появление сепаратизма. Хотя национальная политика, осуществляемая в СССР, являющаяся не менее противоречивой и неоднозначной чем в период империи, в значительной мере мобилизовала эти этнические противоречия.

Изначально в момент образования советского государства были заложены две противоположные тенденции: с одной стороны, в идеологическом обеспечении режима, а с другой – в национально-государственной политике. Формирование «новой исторической общности», советского народа – общности надэтнической, гражданской нивелировало этническую идентичность отдельных народов СССР. В массовом сознании утверждалась установка «мы» – «они», на государственной основе – «мы – советские люди», «они – несоветские люди», идеологической основе – «советский человек» – «антисоветчик».

Одним из свидетельств ассимиляционной стратегии советского режима является выступление И. В. Сталина в 1936 году на VII съезде Советов о том, что на территории СССР проживает «около 60 наций, национальных групп и народностей»², хотя перепись населения 1926 года зафиксировала 194 национальных общности. Одно только отнесение одних народов к разряду наций, других – к разряду национальных групп и народностей является ярким фактом, говорящим о пренебрежительном отношении к национальному вопросу.

Одна из характерных черт «сталинского марксизма-ленинизма» – принижение роли национального в общественной жизни, рассмотрение

¹ Дороченков А. С. Межнациональные отношения и национальная политика в России: актуальные проблемы теории, истории и современной практики. СПб., 1995. С. 22.

² См.: Бромлей Ю. В. К разработке понятийно-терминологических аспектов национальной политики // Советская этнография. 1989. № 6. С. 13.

национального как второстепенного по сравнению с общенациональным или интернациональным»¹. Проведенная И. В. Сталиным этническая систематизация находит примеры своего использования и в современной специальной литературе, в которой советский народ интерпретируется как «система интернационального единства социалистических наций, народностей, этнических и национальных групп советской страны во всех сферах общественной жизни»².

К числу основных признаков советского народа словарь-справочник «Нации и народности в современном мире» (1990 г.) относит «территориально-экономическое единство многонационального социалистического общества – единый народно-хозяйственный комплекс страны; однотипную социально-классовую структуру советского общества; политическое единство, олицетворяемое социалистической федерацией и единой политической системой; общие черты духовного облика советских людей всех национальностей, интегрирующие определенную роль в растущем многообразии национальных форм социалистической государственности; широкое распространение языка межнационального общения»³.

Хотя эксперимент по формированию единого советского народа, начавшийся в 20-е годы XX века, расценивался как великое достижение ленинской национальной политики, вскоре после опубликования указанного словаря-справочника политическое единство народов, их общность черт и духовного облика не стали преградой в размежевании их по национальным государствам.

По мнению некоторых ученых, «социалистические социально-экономические параметры советского народа, его общесоветской культуры, наличие общей коммунистической идеологии и ясно осознанной цели позволяют расценивать советский народ как высший тип многонациональной исторической общности», основой которой являются «нерушимый союз рабочего класса, крестьянства и интеллигенции при ведущей роли рабочего класса», а также общие нормы социалистической морали, большая тяга к знаниям, патриотизм и интернационализм⁴.

Сама по себе идея интеграции этнических групп в единую общность, в которой все члены общества чувствуют себя гражданами одного государства и обладают единой этничностью, вполне реалистична. Наглядным примером тому может служить опыт США, где, несмотря на существование в истории ряда конфликтов на расовой почве, достигнуто единое «нациообразование». Отличительной чертой данного процесса

¹ Бутенко А. П., Миронов А. В. Нация, национализм, суверенитет // Социально-политический журнал. 1998. № 3. С. 113.

² См.: Нации и народности в современном мире: словарь-справочник / под ред. М. Н. Росенко. М., 1990. С. 126.

³ См.: Там же.

⁴ Чебоксаров Н. М., Чебоксарова И. А. Народы, расы и культуры. М., 1986. С. 86.

в США является то, что в течение столетий выходцы из Европы, по своей сути являющиеся мигрантами, постепенно освоили этнически чуждую им территорию. Интеграция отдельных этнических групп в федерации, организованной по территориальному принципу, в значительной степени более выполнима, нежели в федерации, в основе которой лежит национальный принцип, где каждой национальности выделена своя собственная «национальная жилплощадь». В отечественном же государстве большинство народов продолжительное время находится на своей исторически исконной земле, о чем свидетельствует наличие, хотя и условно-приблизительных, границ между бывшими союзными республиками и автономиями и современными национальными субъектами России.

Гражданскому обществу свойственно разрешение большинства конфликтов, в том числе и этнического характера, путем принятия взаимных компромиссных решений, а права человека, незыблемость которых является главным свойством современного демократического государства, обеспечивают этнокультурное развитие каждой из этнических общностей. В обществе же недемократическом, тоталитарном и идеологическом этнические противоречия разрешаются на фоне сведения к минимуму различных прав и свобод путем доктринального унитаризма.

Главным недостатком практически всех нормативно-правовых документов периода советского государства, так или иначе затрагивающих этнические взаимоотношения, является их расплывчатость, влекущая за собой возможность их разночтений. Данная тенденция сохраняется и в современном российском государстве. Расплывчатость и разночтение актов по национальному вопросу порождают постепенное усугубление национальной напряженности во взаимоотношениях государство – составные его национальные части и взаимоотношения между отдельными этническими группами.

На момент создания СССР к декабрю 1922 года и принятию Конституции СССР 1924 года советская власть утвердилась в большинстве регионов прежней Российской Империи. Кроме РСФСР произошло официальное оформление Украинской ССР (январь 1918 г.), Белорусской ССР (январь 1919 г.), Азербайджанской ССР (апрель 1920 г.), Армянской ССР (ноябрь 1920 г.) и Грузинской ССР (февраль 1921 г.). Три последние в 1921 году объединились в Закавказскую федерацию (ЗСФСР). Помимо названных социалистических республик, в Средней Азии были созданы в 1920 году Бухарская и Хорезмская республики, преобразованные также через год в социалистические. Примечательно, что эти две республики получили свои названия не путем закрепления за ними наименования титульной национальности, а благодаря географическому местоположению.

Конституция СССР 1924 года так же, как и первая Конституция РСФСР, провозгласила добровольное вхождение в Союз и право выхода из него.

Практическую реализацию получила лишь первая часть указанного права народов на самоопределение, вторая так и оставалась декларативной.

В период с 1924 по 1936 годы конституционное право на самоопределение стимулировало провозглашение и вхождение в Союз ССР Казахской и Киргизской автономных республик, получивших статус союзных по Конституции 1936 года. В это время были учреждены Узбекская, Туркменская и Таджикская ССР, демаркация границ которых лишь условно соответствовала расселению народов, живших в этот период преимущественно смешанно вдоль рек Амударья и Сырдарья.

В ходе разработки Конституции СССР 1936 года вносились предложения о преобразовании некоторых автономных республик в союзные. В связи с чем актуализировался вопрос: какие условия должны сопровождать процесс преобразования автономной республики в союзную? Ответ был дан И. В. Сталиным в докладе «О проекте Конституции Союза ССР» на чрезвычайном VIII Всесоюзном съезде Советов. Им были сформулированы три качества, которые должны быть свойственны автономной республике при ее преобразовании в союзную:

– республика должна быть окраиной Союза ССР, не окруженной со всех сторон его территорией, ибо она не будет иметь возможности «поставить вопрос логически и фактически о своем выходе из СССР»¹;

– численность союзной республики должна составлять не менее 1 миллиона человек;

– большинство населения должны составлять представители коренной национальности.

Определив признаки, которыми должна обладать союзная республика, И. В. Сталин оговорил данное положение тем, что оно имеет силу «для настоящего исторического момента»². Хотя указанные признаки союзной республики не нашли своего закрепления ни в одном законодательном акте, ничто не помешало их абсолютизации, возведению до теоретической догмы.

Фактически И. В. Сталин своей теоретической конструкцией союзной республики надолго нейтрализовал всякие самостоятельные попытки постановки вопроса о пересмотре и преобразовании государственно-правового статуса автономий. Только в 70-е годы вновь были предприняты шаги некоторыми автономными республиками в направлении повышения их статуса. Так, по итогам комплексного исследования «Проблемы советского строительства и государственного управления

¹ Сталин И. В. Доклад о проекте Конституции СССР. М., 1936. С. 42.

² Там же. С. 43.

в Башкирской АССР»¹, проведенном в 1973–1976 годах в соответствии с плановыми работами Института государства и права АН СССР, в союзных и автономных республиках, краях и областях страны был поднят вопрос о преобразовании Башкирской республики из автономной в союзную.

В осторожной форме в докладе ИГиП АН СССР о результатах проведенного исследования сказано: «Некоторые из названных проблем государственно-правового развития Башкирской АССР могут быть решены текущим законодательством СССР и РСФСР. Однако решение наиболее крупных вопросов государственного строительства республики связано с тем, как будут решены в новой Конституции СССР общие проблемы государственного устройства Союза ССР и РСФСР. Речь идет о значительном расширении прав АССР и возможном преобразовании Башкирской АССР в союзную республику. Во всяком случае применительно к рассмотренным здесь проблемам ясно, что уже предоставление высшим органам власти и центральным органам управления Башкирской АССР нынешнего объема полномочий соответствующих органов союзной республики способно значительно усовершенствовать территориальное управление в республике, улучшить использование резервов для повышения эффективности общественного производства, повысить творческую активность трудящихся Башкирии»².

По Конституции СССР 1936 года государство насчитывало 11 союзных республик, в которые вошли 22 автономные республики, 8 автономных областей и округов. В 1940 году на правах союзных республик в состав СССР вошли Литва, Латвия, Эстония и Молдавия. Основным законом была вновь подтверждена добровольность вхождения в Союз, равноправность социалистических республик в рамках СССР. Было провозглашено равенство граждан независимо от национальности и рас, любое прямое или косвенное нарушение прав трудящихся по национальному признаку карается законом (ст. 123).

Аналогично данные положения нашли свое воспроизведение в Конституции СССР 1977 года, в соответствии с которой было закреплено 15 союзных республик, 20 автономных республик, 8 автономных областей и 10 национальных округов – в общей сложности 53 национально-территориальных образования.

¹ Исследование в Башкирской АССР является продолжением аналогичных плановых работ ИГиП АН СССР в союзных и автономных республиках, краях и областях СССР. В течение 12 лет, предшествующих исследованию Башкирской АССР, ИГиП АН СССР были организованы в целях изучения различных вопросов управления, практики применения действующего законодательства, а также разработки предложений по совершенствованию правового регулирования общественной жизни научные экспедиции в Краснодарский край (1964 год), Казахскую ССР (1965 год), Татарскую АССР (1966 год), Армянскую ССР (1968 год), Эстонскую ССР и Узбекскую ССР (1969 год), Калининградскую область (1969–1970 годы), Латвийскую ССР (1970–1974 года), Смоленскую область (1974 год), Томскую область (1976).

² Сборник документов, подготовленных по итогам комплексного исследования «Проблемы советского строительства и государственного управления в Башкирской АССР». М.: ИГиП АН СССР, 1976. С. 561.

Все Союзные советские конституции, в том числе и Конституция 1977 года, имели следующие недостатки, затрагивающие национальные отношения:

– при формальном признании равенства народов происходило ранжирование их по уровню суверенитета. Круг властных полномочий союзной республики был несопоставим с объемом прав автономной республики, тем более с правами автономной области или округа. Полномочия автономной республики также не являются тождественными полномочиям автономной области или округа;

– все декларативные положения Основного Закона относительно права на самоопределение, вплоть до отделения, сводились на нет тезисом этого же Основного Закона об ограничении суверенитета союзных республик;

– было очевидно, что любая попытка суверенизации абсолютно невозможна, право выхода из СССР лишь провозглашалось, его условия ни где не фиксировались.

Лучшим примером декларативности всех внешнепрогрессивных конституционных положений являются депортации целых народов СССР во второй половине тридцатых годов – начале пятидесятых годов XX века, начавшиеся с выселения поляков, корейцев, немцев и закончившиеся выселением из Закавказья остатков враждебных элементов.

Произошедший в 1991 году распад СССР не является одномоментным событием, непосредственно связанным с Беловежскими соглашениями декабря 1991 года. Во многом латентная конфликтногенность пересечения этнического и политического пространства СССР обусловлена противоречиями советской национальной доктрины. Импульсом к разрушению Советского Союза стали неуправляемость воздействия социальных изменений перестройки на уровень этнической мобилизации и непонимание со стороны союзного и российского руководства происходящих процессов.

Исторически развивающиеся самоопределившиеся государства имели сложный этнический состав. К моменту образования Франции или Германии французы и немцы не являлись единой этнической общностью, но это им не помешало создать государство и сформировать единую нацию.

Так, по мнению В. А. Тишкова, «не сколько среди наций рождается движение за национальное самоопределение и не сколько нации создают государства, а наоборот, идея нации рождается среди народов, не обязательно культурно однородных, как политическая программа для создания суверенных гражданских обществ, и уже государства создают нации, т. е. осуществляют процесс нациобразования»¹.

¹ Тишков В. А. Дилемма новой России как многоэтнического государства // Права человека и международные отношения. М., 1994. С. 88.

Вместе с тем простое игнорирование этнического фактора является большой ошибкой, т. к. этничность – это не просто общие традиции и язык, но и историческая память, и устойчивые стереотипы, и многое другое. Там, где насаждается одна лишь доминирующая культура, тем более облаченная в неограниченные идеологические формы, вполне закономерно возникает как противодействие этому процессу сначала этническая мобилизация, а затем сепаратизм как стремление самоорганизоваться в собственную государственность.

Целостность и единство полиэтничного государства обеспечиваются внедрением в общественное сознание общих символов и ценностей, которые обеспечивают стабильность этому социальному организму. Распад советской системы ценностей, которая худо-бедно, но сплачивала воедино большинство советских людей, дискредитация общих исторических символов психологически предопределили готовность людей к разъединению на этнической почве.

Пришедшие к власти в результате Октябрьской 1917 года революции большевики умело использовали ростки этнонационализма в национальных территориях бывшей империи, чтобы опорочить своих идейных противников, являвшихся приверженцами единой и неделимой России. Проведенное же ими этнотерриториальное размежевание унитарной России лишь внешне создавало видимость прогрессивного движения, при внимательном анализе вся эта сложная многоуровневая государственность не выдерживала никакой критики.

Во-первых, было проведено ранжирование народов, заселявших государство, на пять сортов: в соответствии со статусом их национального образования.

Во-вторых, некоторые союзные республики и тем более большинство автономий были образованы искусственно: численность титульного народа не совпадала со статусом национального большинства. Так, в РСФСР из 31 автономии лишь в 6 титульные народы численно превосходили другие этнические группы.

Непродуманными были и критерии определения статуса национальных территорий, а косвенно и народа: так, миллион эстонцев имел союзную республику, а восемь миллионов татар – автономию; существовали странные автономии, например, Нахичеванская АССР в составе Азербайджана, но не имевшая с ней общей границы.

Сегодня, как никогда, национальная политика как управление национальными процессами в многоэтничном российском государстве должна быть одним из приоритетных направлений государственного строительства, она должна носить целостный опережающий события характер и учитывать специфику самосознания народов, населяющих государство.

В соответствии с результатами переписи населения, проведенной в 2010 году, население России насчитывало 142,86 млн человек, из которых свою национальность указали 137,23 млн человек. Русские составляют 111,02 млн человек, т. е. 80,90 %. Помимо русских, крупными этническими группами, численностью свыше 1 миллиона человек, проживающими в России, являются татары – 5,31 млн. человек, украинцы – 1,93 млн человек, чувашаи – 1,44 млн человек, башкиры – 1,58 млн человек, чеченцы – 1,43 млн человек, армяне – 1,18 млн. человек, что в совокупности образует подавляющее большинство – более 89,42 % населения Российской Федерации¹.

Пятнадцать народов России численностью от 400 тысяч до 1 миллиона человек можно считать отдельной в численном отношении группой: аварцы, мордва, казахи, азербайджанцы, даргинцы, удмурты, марийцы, осетины, белорусы, кабардинцы, кумыки, якуты (саха), лезгины, буряты, ингуши.

Отдельную группу составляют народы с численностью от 100 тысяч до 400 тысяч человек – это такие этнические группы, как адыгейцы, балкарцы, грузины, евреи, калмыки, карачаевцы, киргизы, коми, корейцы, лакцы, молдаване, немцы, ногайцы, табасаранцы, таджики, тувинцы, турки, узбеки, цыгане. 38 этнических групп насчитывает от 10 тысяч до 100 тысяч человек.

Не получили каких-либо форм политических образований в Российской Федерации многие этнические группы, в их числе те, которые имеют государственность в постсоветском пространстве (украинцы, белорусы, казахи и т. д.) или в дальнем зарубежье (немцы, корейцы, греки и т. д.). Также имеется большая группа народов России, которая вообще не имеет своей государственности (цыгане, курды, ассирийцы), в их число входят и коренные народы России – малочисленные народы Крайнего Севера². Указанные данные до конца не отражают реальной картины, т. к. приведены в соответствие с переписью населения 1989 года, которая насчитала 200 этнических групп и самоназваний народов.

Остается спорным вопрос, имеет ли русский этнос свою форму политико-территориальной организации: множество субъектов Российской Федерации, формируемых по территориальному принципу, создано многонациональным российским народом или только русскими.

Признание того, что территориальные субъекты образованы многонациональным народом России, с одновременной констатацией того, что природа ряда субъектов Федерации (республики, округа, область) является национальной, означает отрицание русской нации как таковой, ее «растворение» в российском многонациональном народе. Противопо-

¹ См. здесь и в дальнейшем относительно данных по численности народов России: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm

² См. подробнее: Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф. Опыты Федерализма. М., 1994.

ложное мнение о том, что территориальные субъекты России образованы русским этносом, находится в противоречии с конституционным требованием о равноправии народов.

После распада СССР только Россия сохранила федеративную форму государственного устройства. В остальных государствах (Украина, Грузия, Азербайджан, Молдавия) автономии статуса субъекта не приобрели и рассматриваются в контексте национальных меньшинств.

Россия отличается существенным преобладанием титульного народа, т. е. русских, не только в целом по Федерации, но и в большинстве ее составляющих, включая и национальные субъекты. Русское население, являющееся титульным народом, представляет собой национальное большинство как в правовом, так и в численном отношении, превышая три четверти населения государства.

На территориях национальных субъектов России проживает в общей сложности около 26 миллионов человек, из этого числа на долю титульных народов приходится 38,5 % от всего их населения, т. е. 10 миллионов человек. Менее 55 % от общей численности титульных народов проживает в границах тех субъектов Российской Федерации, которые названы в соответствии с наименованиями их национальностей.

Приведенные доводы позволяют сделать вывод, что существующее на настоящий момент в России построение федерации лишь приблизительно отражает реальное расселение народов.

Субъекты Российской Федерации, созданные с использованием признака, по своей природе могут быть поделены на три группы:

1. Субъекты, в которых национальность, давшая название субъекту, является коренной и составляет этническое большинство или же значительную часть от общей численности населения, проживающего на данной территории. Этнос, представленный в названии субъекта федерации, следует именовать субъектообразующим этносом. К этой группе относятся только несколько республик. Созданы они были под влиянием объективных процессов государствообразования.

2. Субъекты, в которых титульная нация, являясь коренной, не образует большинство населения. К составу этой группы относится большинство республик и автономных округов. Создание данных территориальных образований изначально было призвано сохранять малочисленные этнические общности, а в ряде случаев и ограждать от вымирания под негативным воздействием цивилизационных процессов. В данном случае мы имеем дело с сохраняемым этносом.

3. Субъекты федерации, необходимость создания которых была вызвана только политическими причинами. Титульная нация в данном случае не представляет большинства населения и не является коренной. К данной группе относится только Еврейская автономная область, которую можно охарактеризовать как псевдонациональное образование. Со-

гласно теории автономизации, автономная область изначально рассматривалась «как одна из форм территориальной автономии для этносов, не достигших в своем развитии уровня нации»¹. Но в настоящее время данный вид субъектов не является реальной формой реализации национальной общностью своей правосубъектности.

Еврейский народ не является коренной нацией на данной территории и вместе с тем его нельзя отнести к малой народности, находящейся на грани исчезновения. В отношении данного вида субъекта федерации титульный народ следует считать политизированным этносом.

¹ Федерализм: энциклопедический словарь. М.: ИНФРА-М, 1997. С. 158.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Для современного состояния российской действительности продолжают оставаться характерными процессы кризисных явлений во многих сферах общественной жизни. Нестабильность в обществе, политические противоречия, периодически приводимые к возникновению критических ситуаций во взаимоотношениях властных структур, в том числе между федеральными и региональными, побуждают исследователей обратиться к научному поиску и переосмыслению уже сложившихся теоретических конструкций, опыту их практической реализации.

Реальность сегодняшнего государственного строительства, обновляющегося законодательства влечет необходимость разработки новых течений, концепций, направлений, объясняющих происходящие процессы на основе эмпирического опыта.

Субъект Российской Федерации при всей своей сложности представляет собой цельный феномен, изучением которого заняты представители многих отраслей научных знаний, в том числе и юридической науки. Развитие научных взглядов, формирование концепций, суждений, объясняющих содержание, общие черты и особенности правового статуса субъекта федерации должны быть обеспечены общим трудом представителей различных отраслей юридической науки. В данном случае необходимо комплексное исследование, обеспеченное посредством междисциплинарного подхода.

Теоретическое осмысление статуса национального субъекта федерации несет в себе возможность научного обоснования современных процессов государствообразования и правообразования, установления научной истины, восстановления исторической преемственности, лишенной прежних односторонних штампов, в развитии истории и теории государства и права, конституционного права.

Сравнение теоретической модели статуса субъекта федерации как участника федеративных отношений, с конституционной моделью, содержащейся в ныне действующей Конституции России, и практикой федеративных правоотношений говорит о несовершенстве, выраженном в пробельности, неопределенности, незавершенности и противоречивости модели, заложенной в конституции, а также ее нетождественности формирующейся в действительности практике федеративных правоотношений, объективным необходимым потребностям эволюции российского государства.

Действительность фактических федеративных отношений в России, реально характеризуемых такими проблемами, как отсутствие доктрины российского федерализма и соответственно концепции статуса субъекта Российской Федерации (в том числе и образованного по национальному признаку), противоречивость и неопределенность норм, заложенных

в конституционной модели, влияние конъюнктурных соображений на практику разработки теоретических концепций, непоследовательная и противоречивая федеративная политика, нарушения Конституции Российской Федерации со стороны субъектов России и центральных властей позволяют говорить о том, что теоретико-правовые проблемы статуса субъекта Российской Федерации находятся в стадии поиска официальной наукой оптимальной парадигмы и фактически не превзошли те позиции, которые имелись на момент принятия Конституции России 1993 года.

Вселяет оптимизм то, что за период, прошедший со дня принятия Конституции 1993 года, накоплен немалый опыт государственного строительства, законотворчества и правоприменения, обозначились проблемы, которые нужно решать в первую очередь, пути их осуществления. Все это будет учтено и окажет влияние на проведение более эффективной правовой политики по созданию модели российского федерализма и концепции статуса субъекта федерации, приспособленных не только к реалиям сегодняшнего дня, но и дающим перспективу для стабильного укрепления российской государственности.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации. М.: Приор, 2001.
2. Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа // Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 35.
3. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Изд. 9. М., 1983.
4. Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Яров Ю. Ф. Федерализм в истории России: учебное пособие. М., 1992.
5. Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность: учебник. М. : РЮИД, «Сашко», 2000.
6. Алексеев Н. Н. Русский народ и государство: монография. М.: Аграф, 1998.
7. Алексеев С. С. Общая теория права: учебник. М., 1982.
8. Басу Дурга Дас. Основы конституционного права Индии: монография. М., 1986.
9. Бахрах Д. Н. Административное право: учебник. Общая часть. М., 1993.
10. Бойцов В. Я. Система субъектов советского государственного права: монография. Уфа, 1972.
11. Верт Н. История советского государства. 1900–199: монография / пер. с фр. М.: Прогресс: Прогресс – Академия, 1992.
12. Дмитриев Ю. А., Магомедов Ш. Б., Пономарев А. Г. Суверенитет в науке конституционного права: монография / Ю. А. Дмитриев, Ш. Б. Магомедов, А. Г. Пономарев. М.: Манускрипт, 1998.
13. Дороченков А. И. Межнациональные отношения и национальная политика в России: актуальные проблемы теории, истории и современной практики: учебное пособие. СПб., 1995.
14. Зиманов С. З., Рейтор И. К. Советская национальная государственность и сближение наций: монография. Алма-Ата: Наука, 1983.
15. Зиновьев А. В. Конституционное право России: проблемы теории и практики: учебник. СПб.: Герда, 2000.
16. Златопольский Д. Л. СССР – федеративное государство: монография. Из-во МГУ, 1967.
17. Кечекьян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе: монография. М., 1958.
18. Лебедев Н. А. Статус субъекта Российской Федерации (основные концепции, конституционная модель, практика): монография. М., 1999.
19. Левин И. Д. Суверенитет: монография. М., 1948.
20. Лепешкин А. И. Советский федерализм (теория и практика): учебное пособие. М.: Юрид. лит., 1977.
21. Лысенко В. От Татарстана до Чечни (становление нового российского федерализма): монография. М., 1995.

22. Марченко Г. Региональные проблемы становления российской государственности: монография. М., 1996.
23. Мицкевич А. В. Субъекты советского права: монография. М., 1962.
24. Образование и развитие СССР как союзного государства: сборник законодательных и других нормативных актов. М., 1972.
25. Осавелюк А. М. Зарубежный федерализм: организация государственной власти в субъектах федерации: учебное пособие. М., 1996.
26. Ошеров С. Я. Союзная республика в социалистической федерации: монография. М., 1948.
27. Проблемы суверенитета в Российской Федерации: учебное пособие. М.: Республика, 1994.
28. Сергевин С. Л. Субъект федерации: статус и законодательная деятельность: монография. СПб.: Издательство юридического института. 1999.
29. Толстой Ю. К. К теории правоотношения: монография. Л., 1959.
30. Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма: монография. М.: Дело, 1998.
31. Черненко А. Г. Общероссийская национальная идеология и развитие федерализма в России: монография. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 1999.
32. Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт: учебник. М.: Зерцало, 1998.
33. Чиркин В. Е. Основы сравнительного государственоведения: учебное пособие. М.: Издательский дом «Артикул», 1997.
34. Чиркин В. Е. Современный федерализм: сравнительный анализ: учебное пособие. М., 1995.
35. Чернов П. В. Россия: этногеополитические основы государственности: монография. М.: Восточная литература РАН, 1999.
36. Чешко С. В. Распад Советского Союза: монография. М., 1996.
37. Энтин Л. М. Разделение властей: опыт современных государств: учебное пособие. М.: Юрид. лит., 1995.
38. Яценко А. С. Философия права Владимира Соловьева. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства (серия «Классики русской философии права»): монография. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России. 1999.
39. Акименко А., Алексеев А., Лавров А., Шувалов В. Путь к совершенной модели административного устройства. Федерализм. 1996. № 2.
40. Елисеев Б. П. Договоры и соглашения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: решение или порождение проблем // Государство и право. 1999. № 4.
41. Козлова Т. А. Укрепление вертикали власти и местное самоуправление // Журнал российского права. 2001. № 7.

42. Марченко М. Н. Сравнительное исследование проблем федерализма // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. 1993. № 1.

43. Осипов А. Отечественный федерал-романтизм и строительство правового государства // Федерализм. 1996. № 3.

44. Пастухов В. Б. Новый федерализм для России: институализация свободы // Политические исследования. 1994. № 3.

45. Чистяков О. И. О национально-государственном размежевании в период становления Российской Федерации // Советское государство и право. 1991. № 1.

46. Элейзер Д. Дж. Сравнительный федерализм // Политические исследования. 1995. № 5.

Научное издание

Филиппов Олег Александрович

**ФОРМА ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОГО УСТРОЙСТВА
РОССИИ: СТАНОВЛЕНИЕ, ЭВОЛЮЦИЯ, СОВРЕМЕННОЕ
СОСТОЯНИЕ, ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ**

Монография

Издается в авторской редакции

Подписано в печать	05.09.2017	
Гарнитура Times		Формат 60x84 1/16
Уч.-изд. л. 4,5	Заказ № 75	Усл. печ. л. 4,7
Тираж 55 экз.		

*Редакционно-издательский отдел
Уфимского юридического института МВД России
450103, г. Уфа, ул. Муксинова, 2*

*Отпечатано в группе полиграфической и оперативной печати
Уфимского юридического института МВД России
450103, г. Уфа, ул. Муксинова, 2*