

# «Золотая середина» российского централизма, или еще раз об истоках федеративной природы России



**Е.А. Лукьянова**

профессор кафедры конституционного и муниципального права факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», доктор юридических наук. Адрес: 101000 Российская Федерация, Москва, ул. Мясницкая, 20. E-mail: elukyanova@hse.ru



## **Аннотация**

Статья представляет собой анализ динамики развития взаимоотношений российского центра и регионов. Данные взаимоотношения подвержены циклическим колебаниям — от широкой децентрализации (вплоть до «парада суверенитетов») до абсолютной централизации. Россия прошла такой цикл за период 1989–2014 гг., вновь оказавшись сегодня перед угрозой очередной децентрализационной волны. Автор утверждает, что существует нейтральное положение системы, «золотая середина», в которой взаимоотношения центра и регионов стабильны и не подвержены ни центробежным, ни центростремительным силам. Для определения такой «золотой середины» необходимо обратиться к историческому опыту: способам решения вопроса государственного устройства в Российской империи, РСФСР и СССР. Исследование показывает, что, несмотря на сложную структуру государственного устройства Российской империи, она оставалась унитарным государством. Статус различных территорий, в том числе имеющих элементы политической автономии, не унифицировался, а власть центра опиралась на национальные и местные традиции. Анализ Конституции РСФСР 1918 г., провозгласившей Россию федерацией, и практики ее применения также указывает на скорее унитарную модель государственного устройства. Само по себе возникновение термина «федерация» связано не с концепцией национально-территориального устройства, а с необходимостью сохранения целостности страны: достижения компромисса между унитаризмом и сепарацией. Эта же тактика была использована для сохранения целостности страны в 1990–1993 годах. Однако к концу 2000-х годов самостоятельность субъектов, присущая федерации, была фактически сведена на нет. Современный статус субъектов федерации в России подпадает под определение государственной (политической) национально-территориальной автономии в унитарном государстве. Таким образом, федерация в России является условной или символической. По сути Россия является унитарно-регионалистским государством, в котором федеративная риторика используется как инструмент для тактического политического маневра. Это, в свою очередь, предполагает гибкость политики центра в отношении регионов и отход от тактики абсолютного диктата. «Сила» центра должна заключаться в его умении поддерживать мир и благополучие на всей территории страны ненасильственным путем, а также построению отношений с регионами на основе уважения и учета их интересов, в том числе при формировании бюджета.



## **Ключевые слова**

**Ключевые слова:** федерализм, федерация, унитарное государство, регионалистское государство, суверенитет, разграничение полномочий, государственное устройство, автономия, конституционный кризис.

Библиографическое описание: Лукьянова Е.А. «Золотая середина» российского централизма, или еще раз об истоках федеративной природы России // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2015. №1. С. 4–21.

JEL: K19.

В силу профессии я всегда пристально слежу за взаимоотношениями российского центра и территорий. В первую очередь потому, что у меня есть собственное видение модели их взаимодействия. Если эта модель верна, то любые отклонения от нее должны приводить либо к центробежным, либо к центростремительным процессам, каждый из которых требует специальных усилий по их преодолению. Тем более, что глава действующей Конституции России, определяющая федеративное устройство страны, оставляет достаточно широкий простор для самых разных вариантов взаимоотношений центра и территорий. Именно в этой «дельте» без особого ущерба для духа и смысла Основного закона происходит законодательная фиксация политических процессов, направленных на очередное «собрание русских земель» (от федерального вмешательства до федерального насилия) и наоборот.

Я полагаю, что существует «золотая середина» российского централизма. Если государство удерживается в ее рамках, то стране будут обеспечены территориальный мир и согласие. Если нет, то с огромной долей вероятности возникнут проблемы вплоть до угрозы территориальной целостности государства. По моим подсчетам следовало предполагать, что к 2014 году должны были проявиться признаки новой региональной децентрализационной волны. И они проявились. Причем, как это уже бывало неоднократно, проявились не в каком-то одном регионе, а одновременно в нескольких, не граничащих между собой<sup>1</sup>. Реакция центра была стандартной для третьего срока Президента Путина — немедленно была введена уголовная ответственность за призывы к сепаратизму<sup>2</sup>. Однако представляется, что подобные меры, во-первых, не дадут результата. Во-вторых, при неизменности внутренней политики эти признаки по законам российского жанра обречены на разрастание и радикализацию. Отсюда возникает вопрос: насколько велика и реальна угроза сепаратизма в России? От чего она зависит и как с ней бороться?

Мысль о наличии «золотой середины» российского централизма впервые была высказана мною в 2006 году и опубликована в сборнике «Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве»<sup>3</sup>. Сформулированные тогда предположения

<sup>1</sup> См.: Мэрия Новосибирска запретила «Марш за федерализацию Сибири» // Deutsche Welle. 5.08.2014/URL: <http://dw.de/p/1CooA> (дата обращения: 22.02.2015); Акция «федерализация» // Центр политического анализа при ИТАР-ТАСС. 4.08.2014 // URL: <http://tass-analytics.com/stories/aksiya-federalizaciya> (дата обращения: 22.02.2015); В Смоленской области собирают подписи за присоединение к Белоруссии // Top News, 04/04/2014 // URL: [http://www.topnews.ru/news\\_id\\_66801.html](http://www.topnews.ru/news_id_66801.html) (дата обращения: 22.02.2015); Смоляне хотят под крыло к Батьке // Белорусский партизан. 03.04.2014 // URL: <http://www.belaruspartisan.org/politic/263116/> (дата обращения: 22.02.2015); В Калининграде начались митинги за отделение от России // Преступности.нет. 03.08.2014 // URL: <https://news.pn/ru/politics/110686> (дата обращения: 22.02.2015).

<sup>2</sup> См.: Принят закон об ответственности за призыв к сепаратизму // Интерфакс. 30.12.2013 // URL: <http://www.interfax.ru/russia/349590> (дата обращения: 22.02.2015); Путин ввел уголовную ответственность за призывы к сепаратизму // Росбалт. 30.12.2013 // URL: <http://www.rosbalt.ru/main/2013/12/30/1216972.html> (дата обращения: 22.02.2015).

<sup>3</sup> См.: Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве / Под ред. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во МГУ, 2006. С. 18–26.

подтвердились и продолжают подтверждаться всей последующей практикой российского национально-государственного строительства. Представляется, что в современных условиях они вновь остро нуждаются в развитии, тем более, что после долгого перерыва отмечается своеобразная реанимация федералистской идеи в мире. Спрос на федерализм явно возрастает. 2014 год обострил старые регионалистские проблемы ряда стран: Украины (Крым и восточные области), Канады (Квебек), Испании (Каталония), Великобритании (Шотландия).

С 1989 по 2014 г. (то есть за 25 лет) Россией в очередной раз пройден путь от внутреннего парада суверенитетов, повышения государственного статуса автономий и административно-территориальных единиц, от федеративного договора 1992 г., асимметричной федерации с элементами конфедеративных отношений конца девяностых прошлого столетия и обратно — к абсолютной централизации образца 2010-х. Это полный цикл от начала до конца в своих крайних конфигурациях, который вновь качнулся в сторону децентрализации. Не проще ли отказаться от очередного «изобретения велосипеда» и проанализировать специфику «грабель», на которые уже наступали неоднократно? Политики (если они действительно являются таковыми) должны всего лишь учесть опыт, накопленный в национально-государственном строительстве страны, извлечь уроки из прошлого и сделать соответствующие выводы. К этому их обязывают многовековые традиции и особенности российской государственности.

***Unitas dissimilium — единство непохожих.*** В своей книге «Правовое пространство России» И.Н. Барциц приводит любопытное высказывание некоего Карлетти — итальянца, посетившего Россию еще во времена царствования Александра III. Этот иностранец с величайшим недоумением писал: «Вообразите себе парламент, куда входит и самоед, одетый в оленью шкуру, и киргиз в своей тубетейке, и калмык в шелковом или бархатном бешмете, и армянин в своем черном кафтане, и черкес в башлыке из верблюжьей шерсти с набором снарядов на груди, и грузин в архалуке... а затем уже следуют великоросс, белорус, мингрелец, татарин, молдаванин, перс. *Подумайте, какие тут могут быть однородные идеалы и партии (курсив мой. — Е.Л.)*, когда великоросс будет стоять на своих консервативных началах, малоросс станет увлекаться демократическими стремлениями, финляндец выдвинет свою Конституцию, поляк — республиканские надежды, а монгол станет придерживаться авторитарных преданий прежней власти. Кто сможет привести к согласию все эти разнородные стремления, вероисповедания, идеалы?»<sup>4</sup>.

Все верно. Россия — это единство непохожих. Это государство, которое за тысячелетие своего существования постепенно впитывало в себя самые разные, казалось бы, несопоставимые черты и особенности присоединившихся, присоединенных и завоеванных земель и стран. Никто никогда с особенностями каждого не спорил и не ломал их. Россия принимала всех такими, какими они были, и традиции берегла. На ее огромной территории, расположенной между тремя великими океанами, включающей в себя практически все климатические зоны и рельефы Земли, в течение столетий шло перемещение и смешение народов, которые строили общую государственность, исходя из принципа первичности *прав каждого народа*. Несмотря на разницу эти народы, тем не менее, создали единый уникальный государственный сплав, аналога которому нет в мире, и который при бережном к нему отношении вполне может конструктивно существовать и развиваться.

<sup>4</sup> См.: Барциц И.Н. Правовое пространство России. Вопросы конституционной теории и практики. М.: Изд-во МГУ, 2000. С. 63.

Сибирское, Казанское, Астраханское ханства — неотъемлемые сегодня от России земли — образовались на территории распавшейся в XV в. Золотой Орды и поочередно покорялись Московским государством. Естественно, что они впитали в себя целый ряд черт административно-военного управления, используемого монголами, и передали эти черты «по наследству» центру. Вышедшие из состава Литовского княжества Чернигов и Смоленск, равно как остававшиеся вплоть до конца XVIII века в составе Речи Посполитой Полоцкие, Витебские, Турово-Пинские и другие земли не могли быть свободны от государственных, правовых и общественных традиций польских и литовских порядков, внесенных ими в общую российскую государственную «копилку».

Отсюда закономерно, что полный титул Императора Всероссийского (Императрицы Всероссийской) состоял из 113 слов<sup>5</sup>, только 12 из которых не относились к национально-государственному устройству. В этом титуле одновременно сочетались перечень территориальных субъектов Империи и их различный статус, определяемый различным статусом монарха в каждой из них: Император и Самодержец, Царь, Государь, Великий Князь, Князь, Государь и Великий Князь, Повелитель, наследный Государь и обладатель, наследник, Герцог и прочая...

Поэтому когда в январе 2010 года спикер Госдумы Борис Грызлов изложил свое видение развития российских федеративных отношений, состоящее в унификации названий должностей руководителей субъектов федерации и региональных парламентов, эксперты сочли это предложение как минимум крайне некорректным<sup>6</sup>. Некорректным не только с позиции теории федерализма, но, в первую очередь, с позиции особенностей российской государственности.

**Федеративная или унитарная?** Как ни парадоксально, но в связи со всем сказанным вновь и вновь возникает вопрос о федеративной природе России. Какова она на сегодняшний день? Несмотря на то, что идеи переустройства России на федеративных началах высказывались задолго до Октябрьской революции 1917 года<sup>7</sup>, несмотря на то, что государственная структура Российской империи была сложной (74 губернии, 20 областей, 2 округа, 8 генерал-губернаторств, 9 градоначальств), на то, что отдельные ее регионы имели статус с элементами политической автономии<sup>8</sup>, Россия оставалась уни-

<sup>5</sup> «Божию поспешествующу милостию, МЫ, NN, **Император и Самодержец** Всероссийский, Московский, Киевский, Владимирский, Новгородский; **Царь** Казанский, Царь Астраханский, Царь Польский, Царь Сибирский, Царь Херсониса Таврического, Царь Грузинский; Государь **Псковский** и **Великий Князь** Смоленский, Литовский, Волынский, Подольский и Финляндский; **Князь** Эстляндский, Лифляндский, Курляндский и Семигальский, Самогитский, Белостокский, Корельский, Тверский, Югорский, Пермский, Вятский, Болгарский и иных; **Государь и Великий Князь** Новгорода Низовския Земли, Черниговский, Рязанский, Полотский, Ростовский, Ярославский, Белозерский, Удорский, Обдорский, Кондийский, Витебский, Мстиславский, и вся Северная страны **Повелитель**; и **Государь** Иверския, Карталинския и Кабардинския земли и области Армения; Черкасских и Горских Князей и иных **наследный Государь и обладатель**; **Государь** Туркестанский; **наследник** Норвежский, **Герцог** Шлезвиг-Голстинский, Стормарнский, Дитмарсенский и Ольденбургский, и прочая, и прочая, и прочая» (ст. 59 Основных государственных законов Российской Империи (изд. 1906 г.)).

<sup>6</sup> У Бориса Грызлова есть свое субъектное мнение // Коммерсантъ. 22.01.2010 // URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1307787> (дата обращения: 22.02.2015).

<sup>7</sup> См.: *Лазаревский Н.И.* Русское государственное право. Пг.: Изд. министерства финансов, 1917. Т. I. С. 181; *Кokoшкин Ф.Ф.* Автономия и федерация. Пг.: Лештуковская паровая скоропечатня «Свобода», 1917. С. 20–22.

<sup>8</sup> Финляндия — Великое Княжество, вошедшее в состав России в 1809 году, — имела свой Законодательный Сейм, аппарат управления, таможенную, полицию и суд, хотя официально считалась частью Империи. Специфическим статусом обладали польские и прибалтийские губернии, а также некоторые восточные области страны. Там сохранялись особенности местных правовых систем.

тарным государством вплоть ее провозглашения федерацией в Конституции РСФСР 1918 года. Почему это произошло? Откуда вдруг взялась федерация? Не является ли буква «Ф» в аббревиатуре сегодняшнего названия государства всего лишь данью исторической традиции, не имеющей под собой реальной федеративной подоплеки?

\* \* \*

**Первая Конституция России — унитарная или федеративная?** Не «расплываясь мыслью по древу», следует, пожалуй, начать именно с такой постановки вопроса и с утверждения о том, что, провозгласив Россию федеративной республикой, сама по себе Конституция РСФСР 1918 г. оставалась, по сути, конституцией унитарной. Подобная позиция противоречит большинству устоявшихся представлений в исторической и государственно-правовой науке<sup>9</sup> и, следовательно, требует доказательств.

Во-первых, необходимо разобраться в возникновении самих терминов «федерация» и «самоопределение вплоть до отделения». Как известно, Маркс, а вслед за ним и Ленин, полагали, что лучшей формой государственного единства для социалистического государства является унитаризм. Однако уже в 1917–1918 гг. В.И. Ленин кардинально изменил свою точку зрения, поскольку одним из немногих действительных «достижений» Февральской революции явилась реальная угроза территориального расчленения исторической России.

После Февральской революции 1917 г. в устройстве российского государства произошли существенные изменения. Для централизации управления Временное правительство учредило автономии в Туркестане и Закавказье. Возглавляли эти автономии назначенные правительством комитеты, при которых создавались совещания представителей общественных организаций. Этим комитетам были переданы функции и полномочия прежних генерал-губернаторств. Административная автономия была учреждена и на Украине. Первоначально она охватывала Киевскую, Полтавскую, Черниговскую, Волынскую и Подольскую губернии. Возглавляла автономию выборная Центральная Рада<sup>10</sup>.

Вслед за этими правительственными мерами явочным порядком начали формироваться национальные автономии в восточных частях России. Так, например, был создан Бурятский национальный комитет, предложивший сформировать национальное законодательное собрание. Национальный съезд алтайцев учредил Алтайскую горную думу. На юге Енисейской губернии стали создаваться хакасские национальные уезды. Организовались киргизские комитеты в Семипалатинской и Акмолинской областях.

В условиях, когда центральное правительство было неспособно контролировать обстановку на территории всей страны, в ряде областей и губерний в том же 1917 г. стали создаваться местные правительства. В сентябре правительства Дона, Кубани, Терека, Астрахани и Центральный Комитет горцев Северного Кавказа подготовили проект договора о создании собственной федерации с единым правительством. К нему присоединилась и Центральная Рада Украины. По существу, идеи федерации и автономизации использовались в сепаратистских целях для «ограждения» себя от слабого центра и фактического отделения от России некоторых регионов страны.

<sup>9</sup> См.: Златопольский Д.Л., Чистяков О.И. Образование Союза ССР. М.: Юрид. лит., 1972. С. 79–80; Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М.: РЮИД Сашко, 2000. С. 49.

<sup>10</sup> Подробнее см.: Сенцов А.А. Национально-государственное устройство России накануне Октября 1917 г. // Советское государство и право. 1990. № 11. С. 118–125.

«Если бы Временное правительство во главе с А.Ф.Керенским удержалось у власти, стране грозил бы полный территориальный распад»<sup>11</sup>. В ситуации, когда «от России ничего не осталось, кроме Великороссии»<sup>12</sup>, когда перед большевиками встал вопрос, можно ли вообще сохранить целостность государства, они были вынуждены занять политическую позицию, отвечающую тактике момента. **Во имя сохранения страны было принято компромиссное решение — не унитаризм и не сепарация, а федеративное устройство России.** При этом В.И.Ленин, формулируя свою позицию, обогнал партийную программу, которая перешла на рельсы федерализма лишь в 1919 г.<sup>13</sup>

Таким образом, термины «федерация» и «самоопределение» возникли не из концепции национально-государственного устройства, а из тактики момента и вытекающей из нее четко сформировавшейся политической позиции большевиков. Ее нет смысла ни описывать, ни комментировать. Она предельно четко сформулирована в Декрете о мире, главным принципом которого является мир без аннексий, т.е. без захвата чужих земель, «без насильственного присоединения чужих народностей... Под аннексией или захватом чужих земель Правительство понимает, сообразно правовому сознанию вообще и трудящихся классов в особенности, всякое присоединение к большому или сильному государству малой или слабой народности»<sup>14</sup>.

Данное определение свидетельствует о намерениях советской власти построить взаимоотношения между народами как внутри, так и вовне государства на совершенно новых принципах, которые были в дальнейшем закреплены в Декларации прав народов России. Хотелось бы еще раз подчеркнуть, что главным в это время были не столько учет национальных интересов, не поиск баланса интересов государства и отдельных национальностей, сколько стремление сохранить целостность страны, привлечь на свою сторону национальные массы и максимально распространить советскую власть<sup>15</sup>.

Наряду с Декларацией прав трудящегося и эксплуатируемого народа на III Всероссийском съезде советов был принят еще один важный документ — резолюция «О федеральных учреждениях Российской республики»<sup>16</sup>. Именно она стала впоследствии основой будущей конституции по вопросам федерализма. Некоторые ученые даже относят ее к категории конституционных законов. Однако резолюция устанавливала черты федеративной организации государства лишь в самом общем виде, не раскрывая и не конкретизируя их. В области федеративного строительства она, как и принятая полгода спустя Конституция, являлась не столько нормативным актом, сколько программным документом. В Конституции РСФСР 1918 г. сказано (ст. 8): «Стремясь создать действи-

<sup>11</sup> См.: Фроянов И.Я. Октябрь семнадцатого. СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского университета, 1997. С. 41–42. Речь идет не только о провозглашении независимости Финляндии и Польши. И.Я. Фроянов в своей работе приводит доказательства разработки Временным правительством плана мероприятий по предоставлению независимости прибалтийским странам, Украине, Туркменистану.

<sup>12</sup> Так охарактеризовал внутреннее положение страны В.И.Ленин в докладе на объединенном заседании ВЦИК и Московского Совета 14 мая 1918 г. См.: Ленин В.И. Полн.собр.соч. Т. 36. М.: Политиздат. С. 341.

<sup>13</sup> Чистяков О.И. Русская республика / Российское государство и общество. XX век. М.: Изд-во МГУ, 1999. С. 321.

<sup>14</sup> См.: Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерация в истории России. Книга первая. М.: Республика, 1992. С. 157–158.

<sup>15</sup> См. по этому вопросу: Данилова Е.Н. Советская власть и национальные меньшинства / Российское государство и общество. XX век. С. 153.

<sup>16</sup> См.: История Советской конституции (в документах). 1917–1956. М.: Госюриздат, 1957. С. 106–107.

тельно свободный и добровольный, тем более полный и прочный союз трудящихся классов всех наций России, III Всероссийский съезд Советов ограничивается установлением коренных начал федерации Советских Республик России, предоставляя рабочим и крестьянам каждой нации принять самостоятельное решение на своем собственном полномочном Советском съезде: желают ли они и на каких основаниях участвовать в федеральном правительстве и в остальных федеральных советских учреждениях»<sup>17</sup>.

Во-вторых, федерации как таковой к тому времени просто не существовало. Она только-только начала складываться; сперва в рамках прежних административно-территориальных единиц (Терская, Кубано-Черноморская, Таврическая, Туркестанская республики в 1918 г.), границы которых на самом деле не вполне соответствовали историческому развитию и расселению народов. В январе 1918 г. объявили себя республиками Калужская, Курская, Алтайская и другие губернии. Социалистическими коммунами назвали себя Николаевский уезд Херсонской губернии, города Ростов, Кронштадт, Уфа.

В двухтомном исследовании истории федерализма в России Р.Г. Абдулатипова, Л.Ф. Болтенковой и Ю.Ф. Ярова приводится весьма любопытный факт: в одном из документов НКВД (июнь 1918 г.) сообщалось, что село Бодыж Домаховской волости Орловской губернии провозгласило себя независимой республикой. Совет Бодыжа «издает законы и делает распоряжения не только в пределах своих границ, но часто ставит ультиматумы окружающим селам и деревням. Село само устанавливает границы своей республики и рассылает заграничным селениям условия перехода через его границы»<sup>18</sup>. Это, конечно, курьез. Однако и другие республики зачастую «самостийно» присваивали себе не свойственные и не переданные им центром полномочия, например, вводили собственные денежные знаки. Во время Гражданской войны и после восстановления мирной жизни процесс стихийной автономизации, сутью которого являлось не федеративное строительство, а объединение административно-территориальных образований под знаменем советской власти, пошел уже другим путем при гораздо более активном участии в нем центральных органов власти.

В-третьих, ни в резолюции «О федеральных учреждениях Российской Республики», ни в Конституции не давался перечень субъектов федерации. Члены федерации вообще были определены весьма расплывчато (ст. 49) — «как автономные областные союзы, образованные в результате особых условий экономического и национального развития». Что они собой представляют, так и осталось до конца непонятным. В историко-правовой литературе на этот счет имеются самые различные предположения. Но это всего лишь предположения<sup>19</sup>. Поэтому, думается, следует согласиться с точкой зрения О.И. Чистякова, что III Съезд Советов, провозглашая федерацию, оставил вопрос о ее форме открытым<sup>20</sup>. Все это объяснялось условиями конкретного времени — от унитарной по существу империи быстро перейти к федеративной республике на практике было невозможно.

Не было принято и конкретных решений о юридической форме взаимоотношений центра с территориями. Более того, за исключением права на самоопределение вплоть

<sup>17</sup> СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

<sup>18</sup> ЦГАОР СССР, 1918. Ф. 393. Оп. 4. Д. 37. Л. 3.

<sup>19</sup> См.: Ким А.И. К вопросу о государственно-правовой природе РСФСР // Правоведение. 1960. № 1. С. 30; Югай А.Ф. Провозглашение Российской Советской Социалистической Федерации и образование ее субъектов в первой половине 1918 года // Ученые записки Саратовского юридического института. 1960. Вып. 9. С. 10.

<sup>20</sup> Чистяков О.И. Конституция РСФСР 1918 г. М.: Юрид. лит., 1984. С. 16.

до отделения, статус субъектов в Конституции фактически не был закреплен. В их компетенцию входило лишь проведение в жизнь всех постановлений высших органов советской власти, объединение всей советской деятельности в пределах данной территории и разрешение всех вопросов, имеющих чисто местное (для данной территории) значение (ст. 61). Надежд на реальные федеративные отношения такие полномочия оставляли мало. Одновременно полномочия центра были сформулированы достаточно полно. К ним наряду с вопросами, решение которых характеризует деятельность любого суверенного государства, относились судеустройство, судопроизводство, гражданское, уголовное законодательство (п. «о» ст. 49). Помимо этого Конституция вообще не предусматривала совместных полномочий федерации и субъектов. Система представительных органов тоже не включала таких элементов, которые отражали бы федеративное устройство государства<sup>21</sup>.

Что же касается права на самоопределение, то, вопреки утверждениям зарубежных советологов<sup>22</sup>, оно не было пустым звуком. Кроме отделения в декабре 1917 г. Финляндии Советская Россия признала отделение Польши, Тувы, Хивинского и Бухарского ханств, Украины, Белоруссии, Литвы, Латвии.

Аргументом в пользу «федеративной» России 1918–1919 гг. обычно является ссылка на договорные отношения с отдельными республиками, в том числе на Соглашение Центральной советской власти с Башкирским правительством о Советской автономии Башкирии<sup>23</sup>. Действительно, с формальной точки зрения этот аргумент весьма серьезен. Однако если посмотреть на историю вопроса с точки зрения его возникновения, то и этот аргумент теряет свои «сверхдоказательные» свойства.

Дело в том, что весной 1918 г. обсуждался вопрос о создании Татаро-Башкирской советской республики. Более того, 22 марта 1918 г. Наркомнац даже принял «Положение о Татаро-Башкирской республике», что не вызвало особого восторга и поддержки башкир, которые стремились к созданию своей собственной национальной государственности. Поэтому в марте 1919 г. башкирское правительство постановило: «1) Не дожидаясь окончания переговоров с Российской советской властью, объявить себя окончательно перешедшими на сторону советской власти. 2) Объявить территорию Малой Башкирии составной частью РСФСР под названием «Башкирской советской республики». Вслед за этим 20 марта 1919 г. ВЦИК, подтвердив решение башкирского правительства, утвердил упомянутое Соглашение с ним, которое действовало вплоть до принятия и последующего одобрения Всебашкирским съездом Советов в 1920 г. Декрета ВЦИК «О государственном устройстве Автономной Советской Башкирской республики»<sup>24</sup>.

Несмотря на название, действительных элементов договорности в Соглашении не было ни в отношении собственности, ни в отношении организации власти. «Власть в Автономной Башкирской советской республике, — говорилось в его восьмом пункте, — организуется на точном основании Советской Конституции, утвержденной пятым Всероссийским Съездом Советов 10 июля 1918 г.». По соглашению сторон назначалась только комиссия для подготовки съезда Советов Башкирии. В это же время ВЦИК при-

<sup>21</sup> См.: *Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф.* Федерация в истории России. Кн. I. М.: Республика, 1992. С. 167–170.

<sup>22</sup> *Hazard D.* The Soviet System of Government. Chicago; London: University of Chicago Press, 1966. P. 83.

<sup>23</sup> СУ РСФСР. 1919. № 46. Ст. 451.

<sup>24</sup> *Чистяков О.И.* Национально-государственное строительство в РСФСР в годы гражданской войны. М.: Изд-во МГУ, 1964. С.23.



нял Декрет об автономной Татарской Социалистической Советской Республике<sup>25</sup>, который также не содержал элементов договорности во взаимоотношениях между органами власти ТАССР и центральными российскими органами.

Таким образом, основной процесс федерализации начался именно после принятия Конституции. Причем в ходе этого процесса на территории Российской Федерации возникали самые невероятные формы. Например, Дальневосточная республика (1920–1922), объединившая Забайкальскую, Амурскую, Приморскую, Камчатскую области и остров Сахалин. Ученые до сих пор не могут дать точное определение этому государственному образованию и называют его «буферным государством», поскольку в нем существовала коалиционная форма власти — средняя между буржуазно-демократической и пролетарской республиками<sup>26</sup>.

Еще один пример: Декретом ВЦИК «Об объединении советских республик: России, Украины, Латвии, Литвы, Белоруссии для борьбы с мировым империализмом»<sup>27</sup> в 1919 г. было признано необходимым временно объединить не только военные организации и военное командование этих государств, но также их железные дороги, финансы и пр. По сути речь шла не просто о военном союзе, а о конфедеративном образовании, состоявшем из равноправных суверенных государств, хотя фактически между ними в этот период сложились гораздо более тесные отношения, чем федеративные и, тем более, чем конфедеративные связи. Военное командование и управление соответствующими отраслями народного хозяйства осуществлялось на основе жесткой централизации. Органы управления республик во всех отношениях и без всяких ограничений подчинялись в своей деятельности органам управления Российской республики. Более того, декреты республик подлежали отмене в случае их противоречия декретам РСФСР<sup>28</sup>.

Начиная с 1920 г. федеративные отношения в РСФСР постепенно стали приобретать реальные очертания и возводиться на прочный правовой фундамент. В августе 1920 г. был принят декрет ВЦИК и СНК РСФСР «Об образовании КазАССР» в составе РСФСР. В сентябре 1920 г. принял свою Конституцию Туркестан. Вхождение республик в РСФСР и их статус стали оформляться специальными декретами. При этом возрастающее экономическое и политическое единство республик все больше наталкивалось на несовершенство форм их отношений. Логическим развитием этого процесса стало образование СССР и подготовка действительно федеративной Конституции.

Войдя в СССР на правах союзной республики и имея в своем составе как автономные государственные образования, так и административно-территориальные единицы вне автономий, Россия продолжала именоваться федерацией. Даже после того, как часть ее автономий «повысила» свой государственно-правовой статус, преобразовавшись в союзные республики в составе СССР. Вплоть до 1989 г. парламент России оставался однопалатным, избираемым по территориальному принципу. Интересы российских автономий были представлены не в нем, а в высшем представительном органе власти Союза.

**Постсоветская федерация?** I Съезд народных депутатов РСФСР, собравшийся 16 мая 1990 года, 12 июня принял Декларацию «О государственном суверенитете Россий-

<sup>25</sup> СУ РСФСР. 1920. № 51. Ст. 222.

<sup>26</sup> Подробнее см.: Гавло Ю.Н. Государственный строй Дальневосточной республики. Томск: Изд-во Томского ун-та, 1978.

<sup>27</sup> СУ РСФСР. 1919. № 21. Ст. 264.

<sup>28</sup> См. подробнее: Златопольский Д.Л. СССР — федеративное государство. М.: Изд-во МГУ, 1967. С. 115, 119; Лепешкин А.И. Советский федерализм (теория и практика). М.: Юридическая литература, 1977. С. 115–116.

ской Советской Федеративной Социалистической Республики»<sup>29</sup>. Однако истинные политические цели Декларации были сформулированы совсем в другом документе — в Декрете о власти, внесенном на Съезд группой ленинградских депутатов — В. Варовым, В. Дмитриевым и И. Константиновым. В первых его строках провозглашалось: «Настоящим декретом Съезд народных депутатов РСФСР заявляет о взятии всей полноты государственной власти на территории РСФСР». Б.Н. Ельцин Декрет о власти поддерживал, но особенно на его принятии не настаивал. Он понимал, что сначала власть надо взять. Поэтому Декрет так и не был принят. Сама же российская Декларация о суверенитете представляет собой итог сложного политического компромисса. В нее одновременно вошли положения как о суверенитете РСФСР, так и о «добровольной» передаче вопросов в ведение Союза. В целом по своему содержанию она не шла дальше заявления о намерении республики «быть самостоятельной» за одним исключением — ст. 5 устанавливала верховенство российских законов над общесоюзными.

Принятие Россией Декларации имело разрушительные последствия не только для СССР, но и для самой России. После нее одна за другой «посыпались» декларации о суверенитете других союзных республик — ни одна из них не хотела быть «менее суверенным». Затем настал черед парада суверенитетов внутри самой РСФСР. Первая из них — Декларация о государственном суверенитете Северо-Осетинской АССР — была принята еще во время работы Съезда<sup>30</sup>. В итоге все автономные и административно-территориальные образования (за исключением Мордовии и Дагестана) «суверенизировались». России самой пришлось озаботиться разработкой федеративного договора, потому что «закон бумеранга» пока еще никто не отменял.

Сложилась ситуация, очень напоминающая национально-государственный передел начала века. Как и тогда, страна оказалась перед угрозой утраты территориальной целостности. Здесь вновь на помощь пришла «игра» в федерацию. В очередной раз сработала ленинская тактика «размежеваться, чтобы объединиться». Федеративный договор закрепил суверенный статус субъектов в составе России. Но потом — когда СССР уже был разрушен — Конституционный Суд РСФСР признал неконституционными положения Декларации о суверенитете Республики Татарстан, ограничивающие действие законов РСФСР на ее территории<sup>31</sup>. Равно как в период 2000–2002 гг. неконституционными были признаны любые отклонения законодательства субъектов от жестких установок центра<sup>32</sup>. Конституция России не только не включила Федеративный договор в свой текст, но лишь вскользь упомянула о его существовании (ст. 11) и полностью обошла молчанием вопрос о суверенном характере субъектов. Таким образом, последний

<sup>29</sup> Советская Россия. 1990. 14 июня.

<sup>30</sup> Подробнее см.: *Исаков В.Б.* Председатель Совета Республики. Парламентские дневники. 1990–1991. М.: Палей, 1996. С. 108–130.

<sup>31</sup> Конституционный вестник. 1992. № 10. С. 81–96.

<sup>32</sup> См.: напр.: Определение Конституционного Суда РФ от 27.06.2000 № 92-О по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия — Алания и Республики Татарстан // СЗ РФ. 2000. № 29. Ст. 3117. Все положения в той или иной мере позволяющие этим «республикам» быть самостоятельными, были признаны «нарушающими установленное Конституцией Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, утрачивают силу и не подлежат применению судами, другими органами и должностными лицами, как не соответствующие Конституции Российской Федерации».

виток федерализации, называемый в народе «ельцинским парадом суверенитетов», также не дал ни одного доказательства истинно федеративной природы страны.

Позже был издан поистине гениальный с точки зрения юридической казуистики документ — Указ № 849 от 13.05.2000 г. «О полномочном Представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» (с приложениями)<sup>33</sup>. Его гениальность состоит в том, что он, фактически изменив конституционно закрепленное национально-государственное устройство страны, никоим образом не мог быть обжалован. Сам по себе указ конституционно безупречен. Весь подвох содержится в приложении к нему, в котором приведен перечень федеральных округов и закрепленных за ними территорий. С этих пор Российская Федерация<sup>34</sup> состоит из федеральных округов со своими столицами, а все остальные государственные образования просто поделены между этими округами и косвенно подпадают под их юрисдикцию.

Фактически статус республик (не говоря уж о краях и областях) Российской Федерации подпадает под классическое определение *государственной (политической)* национально-территориальной автономии в унитарном государстве, означающей, что соответствующая территория имеет внешние признаки государства (законодательный и исполнительный орган власти, конституцию или основной закон), однако компетенция органов власти автономии четко определена в конституции государства<sup>35</sup>.

Итак, Россия — **условная** или, если можно так сказать, **символическая федерация** (как Швейцария — условная конфедерация). Федерация в России, скорее, дань уважения населяющим ее народам и некий балансир на случай «трудных времен». А для некоторых, например, для коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, она играет роль государственного паттерна и выполняет функцию защиты культуры и языка. Поэтому вполне закономерно, что повышенный этими народами во время ельцинского парада суверенитетов статус в итоге был нивелирован. Оставаясь прежними по наименованию, они вернули свои государственно-властные полномочия более крупным и сильным территориальным единицам, потому что были просто не в состоянии реализовывать их должным образом и в полном объеме<sup>36</sup>.

Размышляя о российском федеративном устройстве, многие ученые считают, что она построена на противоречивом принципе, сочетающем национально-территориальное и административно-территориальное начала. Однако противоречив, думается, не

<sup>33</sup> СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

<sup>34</sup> С.И. Некрасов считает, что введение федеральных округов не меняет федеративного и территориального устройства России. См.: *Некрасов С.И.* Федеральные округа — новое звено в вертикали российской власти // Журнал российского права. 2001. № 11. С. 18–24. Однако на практике это изменение произошло. Особенно оно становится заметным в моменты возникновения разногласий между федерацией и ее субъектами.

<sup>35</sup> См.: *Чиркин В.Е.* Конституционное право зарубежных стран. М.: Юристъ, 2002. С. 110.

<sup>36</sup> 7 декабря 2003 года был проведен референдум по объединению Пермской области и Коми-Пермяцкого АО в Пермский край. Объединение вступило в силу 1 декабря 2005 года.

17 апреля 2005 года был проведен референдум по присоединению Таймырского и Эвенкийского АО к Красноярскому краю. Объединение вступило в силу 1 января 2007 года.

23 октября 2005 года был проведен референдум по объединению Камчатской области и Корякского АО в Камчатский край. Объединение вступило в силу 1 июля 2007 года.

16 апреля 2006 года был проведен референдум по присоединению Усть-Ордынского Бурятского АО к Иркутской области. Объединение вступило в силу 1 января 2008 года.

11 марта 2007 года был проведен референдум по объединению Читинской области и Агинского Бурятского АО в единый Забайкальский край. Объединение вступило в силу 1 марта 2008 года.

сам принцип, да и не в принципе тут дело. Просто речь идет об огромном **унитарно-регионалистском государстве**, в котором в силу его многонациональности и сложности состава используется федеративная риторика для удовлетворения национальных амбиций региональных элит и возможности маневра в случае возникновения противоречий.

В свое время Д.Л. Златопольский определил главную особенность Российской Федерации как «федерацию, основанную на автономии». Он даже выделил ее как специфическую форму советской федерации<sup>37</sup>. Хотя вопрос о том, что в силу своего многонационального состава в России с необходимостью существуют автономные государственные образования, целесообразнее было бы рассматривать вне зависимости от определения национально-государственного устройства страны. С точки зрения территории эти образования составляют значительно меньшую часть по сравнению с административно-территориальными.

Более того, на сегодняшний день в этих национально-государственных образованиях проживает всего 7% титульных наций, а остальные 8% (из 15% по отношению ко всему населению России) живут в иных национально-государственных или административно-государственных образованиях. Большинство татар (а их более 5,5 млн. человек) проживает за пределами Республики Татарстан. Башкиры — 1,3 млн. человек — составляют лишь треть (после русских и татар) по численности нацию в одноименной республике. Мордва — 1,1 млн. человек — составляют в «своей» республике лишь треть населения, остальные — в основном русские<sup>38</sup>. То есть и границы этих образований тоже весьма условны, и в строго научном смысле мы не можем рассматривать их как территории компактного проживания национальных меньшинств.

*К вопросу о «золотой середине».* Казалось бы, какая разница, как называться — федерацией или унитарным государством? Понятно, что подобные дефинитивные изыскания важны ученым для понимания ими динамики процессов федерализации и дефедерализации в мире. Но не только им. Важно это и российским регионам — как минимум, для осознания их реального статуса и корректировки своих взаимоотношений с центром. Рискну предположить, что не менее важно это и центру. Такое сложное по территориальному (включая климат, ресурсы, экономику, транспорт, связь и пр.), национальному, культурному и религиозному составам государство требует от него гораздо большей тонкости в проведении внутренней политики. Оно нужно центру еще и потому, что позволяет ему в полном объеме осмыслить все плюсы и минусы обеих моделей. В первую очередь, унитаристской, которая, с одной стороны, влечет за собой неизбежное укрепление внутреннего рынка, прекращение административного дублирования и большую открытость государственных служб. С другой, ликвидируя пересекающиеся компетенции, уничтожает выгоды сосуществования: стремление властей к новаторству, желание прислушиваться к «голосу улицы», а также право гражданского общества играть одновременно на нескольких властных досках. Как известно, федерализм есть не что иное, как одна из ипостасей демократии, причем весьма существенных.

В чем же состоит «золотая середина» российского централизма? Как достичь единства и согласия центра и регионов в условиях, когда большинство из них являются русскими, а меньшинство — условно-национальными? При этом *de facto* статус меньшинства национальных регионов выше, нежели статус остального большинства. Как должен вести себя центр, чтобы избежать постоянного движения по кругу — от сепаратизма

<sup>37</sup> См.: Советское государственное право: Учебник. 2-е изд. М.: Юридат, 1985. С. 233-235.

<sup>38</sup> См.: Печенев В.А. Русский народ и судьбы Государства Российского / Российское государство и общество. XX век. С. 299.

к жесткой централизации и обратно? Есть ли смысл определять грань федерального вмешательства в дела территорий, перешагнув которую можно будет с уверенностью говорить об угрозе изменения национально-государственного устройства страны? Или эта грань есть лишь плод национально-политической мистификации?

**Первое** и главное — в России категорически неприемлема унификация регионов и, наоборот, показан дифференцированный подход к ним. Этой дифференциации нечего бояться, равно как и условного неравенства субъектов. Провозглашенное в Конституции равенство народов не ущемляется различным статусом регионов. Потому что единство непохожих всегда сильнее псевдоединства одинаковых. Непохожесть — безусловная российская данность. Она все равно имеет место быть.

**Второе.** Ни в коем случае нельзя искусственно подгонять систему под федеративную модель. Края и области все равно плохо вписываются в нее, что, собственно, и заложено в ст. 5 Конституции РФ, в первой и четвертой частях которой говорится о равноправии субъектов, а во второй прямо закрепляется неравенство.

**Третье.** Такое сложносоставное государство не предполагает абсолютного диктата центра. Любое навязанное решение всегда воспринимается как отрицательное, любой абсолютный диктат приводит к региональной деградации и к росту внутрирегионального национализма, питающего национальные элиты. Рано или поздно он все равно вырвется наружу и ударит, в первую очередь, по русской части населения. Поэтому пределы федерального вмешательства должны быть отдельно и очень четко сформулированы и дополнены реально исполнимыми процедурами споров о компетенции.

С точки зрения правового регулирования была очень удачна советская сложносоставная законодательная модель: Союзные основы законодательства — республиканские кодексы. Так обеспечивалось единство непохожих. Эта же модель удобна и центру, поскольку облегчает бремя учета неучитываемого — на такой огромной территории невозможно централизованно предусмотреть все нюансы и особенности потенциального правоприменения.

**Четвертое.** В свое время страны и народы приходили под российскую корону как под корону надежную и сильную. Все же центробежные процессы в нашей стране совпадали по времени с ослаблением центра. При этом сильный центр вовсе не означает центр подавления. По-настоящему сильный центр — это центр, умеющий поддерживать мир и благополучие на всей территории ненасильственным путем. Кроме того, сильный в понимании регионов — это стабильный прогнозируемый центр, создающий понятные и удобные правила игры. Регионы готовы терпеть неудобные и постоянно меняющиеся правила лишь до поры до времени. Дальше автоматически начинается их обособление и выстраивание способов защиты вплоть до попыток отделения. Особенно наглядно это было продемонстрировано в XX веке — в период революций 1917 г., во время разрушения Союза ССР в 1989–1990 гг., во время конституционного кризиса 1993 года.

**Пятое.** Регионы независимо от своего статуса требуют к себе уважения. Какими бы высокими целями ни руководствовался центр, в условиях России он обязан с этим считаться. Ему необходимо постоянное дополнительное обсуждение с регионами (а не только с региональным начальством!) всех своих планов и региональных проблем. Огромное значение в этом процессе играет та палата парламента, в функции которой входит проверка новых законов на их соответствие интересам и особенностям субъектов, т.е. Совет Федерации. Не меньшее значение имеет и учет законодательных инициатив субъектов при разработке законопроектов. Если деятельность Совета Федерации формализована и обезличена, а Государственная Дума работает исключительно под диктовку центра, следует непременно ожидать центробежных процессов в регионах.

**Шестое**, не менее, а, может быть, даже более важное, чем первое, — это бюджетный федерализм, предполагающий реальное участие регионов в составлении бюджета и определении доли их отчислений в центр. Регионы будут держаться только за такой центр, который не обескровливает их и не выкачивает все средства на содержание самого себя или на решение далеких от интересов региона задач. Государство, состоящее из регионов, стоящих перед центром с протянутой рукой — это крайне шаткое и трудно управляемое объединение.

\* \* \*

Когда мы говорим о сильном центре, то в широком смысле под ним следует понимать не Москву, а как раз то самое большинство русских регионов, статус которых ниже статуса меньшинства национальных территорий. История Российского государства убедительно свидетельствует, что периоды наибольшей открытости и взаимопонимания между всеми российскими народами соответствовали эпохам наибольшей государственной мощи и культурного расцвета русской нации, тем более, что во время последней переписи населения 82% граждан России самоидентифицировали себя как русские<sup>39</sup>. Формально можно было бы сделать вывод о превращении России в мононациональное государство, но это не соответствует действительности. Россия — это многокультурная, поликонфессиональная, полиэтническая цивилизация, в которой различные локальные цивилизации гармонично сливаются в цивилизацию единую<sup>40</sup>.

Именно такое состояние государства можно было бы назвать «золотой серединой» российского централизма, при котором сама по себе исключалась необходимость специального федерального вмешательства в дела территорий, граничащего с федеральным насилием. Эта «золотая середина» уже давным-давно найдена, апробирована и проверена на прочность многовековой историей отечественной государственности. На протяжении всей своей истории Россия существовала и воспроизводила многонациональность и многокультурность независимо от политических режимов. В том числе и советская власть удержала Российское государство в несколько урезанных старых границах только потому, что унаследовала от царской России не только национальные вопросы, но и подходы к их решению<sup>41</sup>. «Республика русского народа, — писал В.И. Ленин, — должна привлекать к себе другие народы или народности не насилием, а исключительно добровольным соглашением на создание общего государства»<sup>42</sup>.

Казалось бы, прописные истины. Ничего особенного. Удивляет лишь то, с каким завидным постоянством эти, в общем-то, несложные правила игнорируются и нарушаются, подводя каждый раз страну к обрыву территориального раскола. Новой схемы не изобрести. Вернее, другой оптимальной схемы. Всякий же отход от нее будет наткаться на внутреннее гражданское неповиновение, на невозможность реализации в регионах федеральных программ и норм, на попытки сепаратизма и только в очередной раз расшатает государственное единство России.

<sup>39</sup> См.: Трофимов Е.Н. (Председатель Комитета Государственной Думы по делам национальностей). Мы — российский народ // Этносоциум и межнациональная культура. 2005. № 1. С. 9–13.

<sup>40</sup> См.: Абдулатипов Р.Г. Многонациональный русский мир России // Этносоциум и межнациональная культура. 2005. № 1. С. 4–8.

<sup>41</sup> Абдулатипов Р.Г. Указ. соч. С. 6.

<sup>42</sup> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 32. М.: Политиздат. С. 154



## Библиография

- Абдулатипов Р.Г. Многонациональный русский мир России // Этносоциум и межнациональная культура. 2005. № 1. С. 4–8.
- Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерация в истории России. Книга первая. М.: Республика, 1992. С. 157–158, 167–170.
- Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М.: РЮИД Сашко, 2000. С. 49.
- Акция «федерализация» // Центр политического анализа при ИТАР-ТАСС. 4.08.2014 // URL: <http://tass-analytics.com/stories/akciya-federalizaciya> (дата обращения: 21.10.2014).
- Барциц И.Н. Правовое пространство России. Вопросы конституционной теории и практики. М.: Изд-во МГУ, 2000. С. 63.
- В Калининграде начались митинги за отделение от России // Преступности.нет. 03.08.2014 // URL: <https://news.pn.ru/politics/110686> (дата обращения: 22.02.2015).
- В Смоленской области собирают подписи за присоединение к Белоруссии // TopNews, 04/04/2014, URL: [http://www.topnews.ru/news\\_id\\_66801.html](http://www.topnews.ru/news_id_66801.html) (дата обращения: 22.02.2015).
- Гавло Ю.Н. Государственный строй Дальневосточной республики. Томск: Изд-во Томского университета, 1978. С. 91–133.
- Данилова Е.Н. Советская власть и национальные меньшинства / Российское государство и общество. XX век. М.: Изд-во МГУ, 1999. С. 151–167.
- Златопольский Д.Л., Чистяков О.И. Образование Союза ССР. М.: Юрид. лит., 1972. С. 79–80.
- Златопольский Д.Л. СССР — федеративное государство. М.: Изд-во МГУ, 1967. С. 115, 119.
- Исаков В.Б. Председатель Совета Республики. Парламентские дневники, 1990–1991. М.: Палея, 1996. С. 108–130.
- История Советской конституции (в документах). 1917–1956. М.: Госюриздат, 1957. С. 106–107.
- Ким А.И. К вопросу о государственно-правовой природе РСФСР. // Правоведение, 1960. № 1. С. 26–33
- Кокошкин Ф.Ф. Автономия и федерация. Пг.: Лештуковская паровая скоропечатня «Свобода», 1917. С. 20–22.
- Конституционный вестник. 1992. № 10. С.81–96.
- Лазаревский Н.И. Русское государственное право. Пг.: Тип. Ред. период. Изд. министерства финансов, 1917. Т. I. С. 181.
- Ленин В.И. Полное собрание сочинений. М.: Политиздат. Т. 32, с. 154. Т. 36, с. 341.
- Лепешкин А.И. Советский федерализм (теория и практика). М.: Юрид. лит., 1977. С. 115–116.
- Мэрия Новосибирска запретила «Марш за федерализацию Сибири» // Deutsche Welle. 5.08.2014, URL: <http://dw.de/p/1CooA> (дата обращения: 22.02.2015).
- Некрасов С.И. Федеральные округа — новое звено в вертикали российской власти // Журнал российского права. 2001. № 11. С. 18–24.
- Печенев В.А. Русский народ и судьбы Государства Российского / Российское государство и общество. XX век. М.: Изд-во МГУ, 1999. С. 279–308.
- Принят закон об ответственности за призыв к сепаратизму // Интерфакс. 30.12.2013, URL: <http://www.interfax.ru/russia/349590> (дата обращения: 22.02.2015).
- Путин ввел уголовную ответственность за призывы к сепаратизму // Росбалт. 30.12.2013 // URL: <http://www.rosbalt.ru/main/2013/12/30/1216972.html> (дата обращения: 22.02.2015).
- Сенцов А.А. Национально-государственное устройство России накануне Октября 1917 г. // Советское государство и право. 1990. № 11. С. 118–125.
- Смоляне хотят под крыло к Батьке // Белорусский партизан. 03.04.2014 // URL: <http://www.belaruspartisan.org/politic/263116/> (дата обращения: 22.02.2015).
- Советское государственное право: Учебник. 2-е изд., испр. и доп. М.: Юриздат, 1985. С. 233–235.
- Трофимов Е.Н. (Председатель Комитета Государственной Думы по делам национальностей). Мы — российский народ // Этносоциум и межнациональная культура. 2005. № 1. С. 9–13.

У Бориса Грызлова есть свое субъектное мнение // Газета Коммерсантъ. 22.01.2010 // URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1307787> (дата обращения: 22.02.2015).

Фроянов И.Я. Октябрь семнадцатого. СПб.: Изд-во СПбу, 1997. С. 41-42.

ЦГАОР СССР. 1918. Ф. 393. Оп. 4. Д. 37. С. 3.

Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве / Под ред. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во МГУ, 2006. С. 18–26.

Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М.: Юристъ, 2002. С. 110.

Чистяков О.И. Конституция РСФСР 1918 г. М.: Юрид. лит. 1984. С. 16.

Чистяков О.И. Национально-государственное строительство в РСФСР в годы гражданской войны. М.: Изд-во МГУ, 1964. С. 23.

Чистяков О.И. Русская республика / Российское государство и общество. XX век. М.: Изд-во МГУ, 1999. С. 320–366.

Югай А.Ф. Провозглашение Российской Советской Социалистической Федерации и образование ее субъектов в первой половине 1918 года. // Ученые записки Саратовского юридического института. 1960. Вып. 9. С. 3–41.

Hazard D. The Soviet System of Government. Chicago; London, University of Chicago Press, 1966. P. 83.

---

## «Golden Mean» of Russian Centralism, Or Once Again on Federal Nature of Russia



**Elena A. Luk'yanova**

Professor, Department of Constitutional and Municipal Law, Law Faculty, National Research University Higher School of Economics, Doctor of Juridical Sciences. Address: 20 Myasnitckaya Str., Moscow, 101000 Russian Federation. E-mail: [elukyanova@hse.ru](mailto:elukyanova@hse.ru)



### Abstract

The article is devoted to the analysis of the Russian center and its regions relations development dynamics. This development tends to be cyclic: from general decentralization (up to “parade of sovereignties”) to the absolute centralization. Russia saw this cycle for the period from 1989 to 2014, and now it faces the threat of the next wave of decentralization.

The author states that there is a neutral position of the system, *the golden mean*, under which the relationships between the center and the regions are stable and not subject to either centrifugal or centripetal forces. To define this *golden mean*, the author proposes to use the historical experience of dealing with the state structure issue in the Russian Empire, the RSFSR and the USSR.

The analysis shows that despite a rather complex state system structure in the Russian Empire it remained a unitary state. The status of various areas, including those with the elements of political autonomy, was not unified, and the power of the center was based on the national and local traditions. The analysis of the RSFSR Constitution of 1918, which proclaimed Russia as a federation, and the practice of its application also indicates a unitary model of state. The emergence of the term *federation* was not associated with the concept of national-territorial structure, but with the need to preserve the state integrity: to find a compromise between unitarianism and separation. This same tactic was used to preserve the state integrity between 1990 and 1993. However, by the end of the 2000s the independence of regions within the federation was actually nullified.

The current status of Russian regions can be defined as a public (political) national-territorial autonomy in a unitary state. Thus, the federation in Russia is nominal or symbolic. In fact, Russia is the unitary-regionalist state in which the federal rhetoric is used as a tool for tactical political maneuvering. This means that the center’s policy toward the regions must be flexible and not based on absolute dictatorship. The “strength” of the center must be based on its ability to maintain peace and prosperity throughout the country by non-violent means as well as by building relationships with the regions on the basis of respect and consideration for their interests, including budget formation.





## Keywords

**Keywords:** federalism; federation; unitary state; regionalist state; sovereignty; demarcation of powers; state structure; autonomy; constitutional crisis.

Citation: Lukyanova E.A. (2015) «Golden Mean» of Russian Centralism, or Once Again on Federal Nature of Russia. *Pravo. Zhurnal Vyshey shkoly ekonomiki*, no.1, pp. 4–21 (in Russian)

JEL: K19



## References

Abdulatipov R.G. (2005) Mnogonatsional'nyy russskiy mir Rossii [Multinational Russian World]. *Etnosot-sium i mezhnatsional'naya kul'tura*, no. 1, pp. 4–8.

Abdulatipov R.G., Boltenkova L.F., Yarov Yu.F. (1992) *Federatsiya v istorii Rossii. Kniga pervaya* [Federation in Russian History. Book One]. Moscow, Respublika, pp. 157–158, 167–170.

Avak'yan S.A. (2000) *Konstitutsiya Rossii: priroda, evolyutsiya, sovremennost'* [Russian Constitution: its Nature, Evolution, Contemporarity]. Moscow, RYUID Sashko, p. 49.

Aktsiya «federalizatsiya» [Federalization Campaign]. Tsentr politicheskogo analiza pri ITAR-TASS. Available at: <http://tass-analytics.com/stories/akciya-federalizatsiya> (accessed 10.08.2014).

Avak'yan S.A. (ed.) (2006) *Tsentralizm, demokratiya, detsentralizatsiya v sovremennom gosudarstve* [Centralisation, Democracy, Decentralisation in Modern State]. Moscow, Izdatel'stvo MGU, pp.18–26.

Bartsits I.N. (2000) Pravovoe prostranstvo Rossii [Legal Space of Russia]. *Voprosy konstitutsionnoy teorii i praktiki* [Questions of Constitutional Theory and Practice]. Moscow, Izdatel'stvo MGU, p. 63.

Chirkin V.E. (2002) *Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran* [Foreign Constitutional Law]. Moscow, Yurist, p. 110.

Chistyakov O.I. (1984) *Konstitutsiya RSFSR 1918 g* [RSFSR Constitution of 1918]. Moscow, Yurid. lit., p. 16.

Chistyakov O.I. (1964) *Natsional'no-gosudarstvennoe stroitel'stvo v RSFSR v gody grazhdanskoj voyny* [National and State System of RSFSR in the Civil War]. Moscow, Izdatel'stvo MGU, p. 23.

Chistyakov O.I. (1999) *Russkaya respublika* [Russian Republic]. *Rossiyskoe gosudarstvo i obshchestvo. XX vek* [Russian State and Society. 20<sup>th</sup> Century]. Moscow, Izdatel'stvo MGU, pp. 320–366.

Froyanov I.Ya. (1997) *Oktyabr' semnadtsatogo* [October 1917]. Saint Petersburg: Izdatel'stvo Sankt-Peterburgskogo universiteta, pp. 41–42.

Danilova E.N. (1999) *Sovetskaya vlast' i natsional'nye men'shinstva* [Soviet Government and National Minorities]. *Rossiyskoe gosudarstvo i obshchestvo. XX vek* [Russian State and Society. 20<sup>th</sup> century]. Moscow, Izdatel'stvo MGU, pp. 151–167.

Gavlo Yu.N. (1978) *Gosudarstvennyy stroy Dal'nevostochnoy respubliki* [The State System of the Far East Republic]. Tomsk, Izdatel'stvo Tomskogo gosuniv., pp. 91–133.

Isakov V.B. (1996) *Predsedatel' Soveta Respubliki. Parlamentskie dnevniki, 1990–1991* [The Chairman of Republican Council]. Moscow, Paleya, pp.108–130.

Istoriya Sovetskoy konstitutsii (v dokumentakh). 1917–1956 (1957) [The History of Soviet Constitution in Documents]. Moscow, Gosyurizdat, pp. 106–107.

Kim A.I. (1960) *K voprosu o gosudarstvenno-pravovoy prirode RSFSR* [Re the Issue of State and Legal Nature of the RSFSR]. *Pravovedenie*, no. 1, pp. 26–33.

Kokoshkin F.F. (1917) *Avtonomiya i federatsiya* [Autonomy and Federation]. Petrograd, Leshtukovskaya parovaya skoropechatnya Svoboda, pp. 20–22.

Konstitutsionnyy vestnik [Constitutional Buletin]. 1992. no. 10, pp.81–96.

Lazarevskiy N.I. (1917) *Russkoe gosudarstvennoe pravo* [Russian State Law]. Petrograd, Tip. Red. period. Izd. ministerstva finansov, p.181.

Lepeshkin A.I. (1977) *Sovetskiy federalizm (teoriya i praktika)* [Soviet Federalism (Theory and Practice)]. Moscow: Yuridicheskaya literatura, pp. 115–116.

Meriya Novosibirskaya zapretila «Marsh za federalizatsiyu Sibiri» [The Novosibirsk Council Bans the

Marsh for Federalising Siberia]. Deutsche Welle. Available at: <http://dw.de/p/1CooA> (accessed 22.02.2015).

Nekrasov S.I. (2001) Federal'nye okruga — novoe zveno v vertikali rossiyskoy vlasti [Federal Districts — a New Chain in the Vertical of the Russian Power]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, no. 11, pp. 18–24.

Pechenev V.A. (1999) Russkiy narod i sud'by Gosudarstva Rossiyskogo [The Russian People and the Fate of the Russian State]. *Rossiyskoe gosudarstvo i obshchestvo. XX vek* [Russian State and Society. 20<sup>th</sup> Century]. Moscow, Izdatel'stvo MGU, pp. 279–308.

Prinyat zakon ob otvetstvennosti za prizyv k separatizmu [The Law on the Responsibility for the Call for Separatism is Adopted]. Interfaks. Available at: <http://www.interfax.ru/russia/349590> (accessed 22.02.2015).

Putin vvel ugovolnuyu otvetstvennost' za prizyv k separatizmu [Putin Introduces Legal Liability for Calling for Separatism]. Rosbalt. Available at: <http://www.rosbalt.ru/main/2013/12/30/1216972.html> (accessed 22.02.2015).

Sentsov A.A. (1990) Natsional'no-gosudarstvennoe ustroystvo Rossii nakanune Oktyabrya 1917 g. [Russian National and State System on the eve of October 1917]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, no. 11, pp. 118–125.

Smolyane khotyat pod krylo k Bat'ke [Smolensk Residents want to be part of Belarus]. Belorusskiy partizan. Available at <http://www.belaruspartisan.org/politic/263116/> (accessed 22.02.2015).

Sovetskoe gosudarstvennoe pravo: [Soviet State Law]. (1985). Moscow, Yurizdat, pp. 233–235.

Trofimov E.N. (2005) My — rossiyskiy narod [We are the Russian People]. *Etnosotsium i mezhnatsional'naya kul'tura*, no. 1, pp. 9–13.

U Borisa Gryzlova est' svoe sub'ektnoe mnenie [Boris Gryzlov has his subjective opinion]. *Gazeta Kommersant*. Available at: <http://www.kommersant.ru/doc/1307787> (accessed 22.02.2015).

V Kaliningrade nachalis' mitingi za otdelenie ot Rossii [Rallies for the Separation from Russia started in Kaliningrad]. *Prestupnosti.net*. Available at: <https://news.pn.ru/politics/110686> (accessed 22.02.2015).

V Smolenskoj oblasti sobirayut podpisi za prisoedinenie k Belorussii [The Smolensk Region Collects Signature for Joining Belarus]. *TopNews*. Available at: [http://www.topnews.ru/news\\_id\\_66801.html](http://www.topnews.ru/news_id_66801.html) (accessed 22.02.2015).

Yugay A.F. (1960) Provozglashenie Rossiyskoy Sovetskoy Sotsialisticheskoy Federatsii i obrazovanie ee sub'ektov v pervoy polovine 1918 goda [Proclaiming the Russian Soviet Socialist Federation and the Formation of its Subjects in 1918]. *Uchenye zapiski Saratovskogo yuridicheskogo instituta*. Vyp. 9, pp. 3–41.

Hazard D. (1966) *The Soviet System of Government*. Chicago, University of Chicago Press, p.83.

Zlatopol'skiy D.L., Chistyakov O.I. (1972) *Obrazovanie Soyuza SSR* [Formation of the Union of Soviet Socialist Republics]. Moscow, Yuridicheskaya literatura, pp. 79–80.

Zlatopol'skiy D.L. (1967) *SSSR — federativnoe gosudarstvo* [USSR as a Federal State]. Moscow, Izdatel'stvo MGU, p. 115, 119.