***Краткая история российского федерализма***

***Федерализм в России: исторические корни***

В России размер страны и ее география тесно связаны со структурой политической власти, с характером институтов, регулирующих отношения между центром и территориями (регионами). Поэтому рассмотрение этих институтов крайне важно. Согласно федеральной Конституции, Российская Федерация является федеративным государством, так что отношения между центром и регионами должны носить федеративный характер. Так ли это? И существовала ли в истории России федеративная традиция?

Принято считать, что на протяжении всей своей истории Россия имела жестко централизованную унитарную форму государственного устройства. Это преувеличение. Так,происхождение Киевской Руси было конфедеративным — это был весьма рыхлый союз племен, державшийся во многом на единстве крови их князей (Хомяков пишет даже о «федерации областей независимых, охваченных одной цепью охранной стражи» [Хомяков,1992: 61]). Именно эта конфедеративность не позволила Орде покорить Русь: полицентричность помогла ей выжить как культурной общности.

Начиная с Московского царства Россия отличалась жесткой централизацией государственной власти, российская государственность стала символом предельного унитаризма.

Однако окраины державы обладали реальной автономией. В XVII-XVIII веках путь из Санкт-Петербурга или Москвы в Якутск занимал не один месяц, поэтому жестко управлять Сибирью из центра было практически невозможно. Автономия была неизбежной платой за беспрецедентное расширение границ государства, способом поддержания стабильности и

лояльности новых частей страны [Баранов, Вартумян, 2004: 235].

Отметим, что в условиях самодержавия Россия превращалась в «совокупность сатрапий»,поскольку самодержавие воспроизводило себя во всех административно-территориальных клетках державы. Вместе с тем губернатор, посаженный столицей, находился в двойственном положении: отвечая перед государем, он всегда вынужден был учитывать местные интересы.

Многотомные законы Российской империи начинались с положения: «Государство Российское едино и нераздельно», однако автономия для территорий существовала. В Российской империи наиболее высокий уровень автономии был предоставлен Великому княжеству Финляндскому и Царству Польскому. Ко времени включения в состав империи оба эти региона имели формы управления, сложившиеся в соответствии с европейской культурно-политической традицией. Финляндия находилась в составе Российской империи с 1809-го по 1917 год, оформив личную унию с российской монархией. Император получил статус Великого князя Финляндского. Он имел исключительную компетенцию в вопросах

обороны и внешней политики княжества, в Финляндии сохранялись собственная полиция, система образования, валюта, официальный язык; поступления от пошлин и налогов полностью использовались на территории княжества. Царство Польское стало частью Российской империи в 1815 году, российский император стал также королем Польши, а Конституция 1815 года закрепила квазигосударственный статус Польши, который даже повысился по сравнению с периодом наполеоновского господства [Баранов, Вартумян, 2004: 238–239]*.*

Так, будучи империей, Россия имела и протофедеративные элементы, которые обеспечивали необходимую гибкость государственной системы.

Революции 1905–1907 и 1917 годов предельно обнажили все противоречия в стране,в том числе и противоречия между интересами центра и территорий. Основные политические партии России не предлагали фундированной концепции построения федеративного порядка, не желали превращать империю в федерацию, их предложения сводились к автономии для окраин, в наибольшем объеме — для Финляндии, Украины, Польши. В 1917 году Временное правительство также оказалось не в состоянии возглавить процесс политических преобразований, так что реальный политический процесс в условиях системного кризиса пошел по пути фрагментации страны. С октября 1917-го по 1920 год на территории бывшей Российской империи было провозглашено более чем 100 «государств».

Несмотря на то что целостной системы федерализма в досоветской истории России не состоялось, тем не менее в ней присутствовало два важных федералистских сюжета:

• конфедеративные истоки российской государственности,

• сосуществование власти центра с автономией окраин.

*Российский федерализм Л. В. Смирнягин, И. М. Бусыгина*

***Советская модель федерализма***

Для основателей Советского государства федерализм (советского же образца) был нежеланным, но неизбежным решением, способом умиротворения «национальных окраин» с целью создания государства «диктатуры пролетариата». С самого начала советский федерализм был способом решения национального вопроса, что оказалось несостоятельно на практике и заложило одну из коренных проблем российского федерализма.

Уже 2(15) ноября 1917 года Совет народных комиссаров в Петрограде принял Декларацию прав народов России. Этот документ провозгласил принципы равенства и суверенности народов, их право на самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельного государства. III Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов принял Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа, которая была включена в Конституцию РСФСР 1918 года. Согласно декларации, Советская российская республика учреждалась «на основе ***свободного союза свободных наций как федерация советских национальных республик».*** Так Россия юридически стала федерацией.

После завершения Гражданской войны начинается формирование Союза ССР. В 1920–1921 годах были подписаны союзные договоры между РСФСР и остальными советскими республиками — Украиной, Белоруссией, Грузией, Азербайджаном, Арменией.

Несмотря на формальное признание суверенности сторон, на практике шло складывание не федеративного, но унитарного, централизованного государственного порядка. 30 декабря 1922 года I Всесоюзный съезд Советов утвердил образование союзного государства —Союза Советских Социалистических Республик. Конституция СССР 1924 года определила систему федеральных органов власти, законодательным органом стал Съезд Советов СССР, который открытым голосованием избирал Центральный исполнительный комитет СССР. В свою очередь, комитет состоял из Союзного совета и Совета национальностей в составе 130 человек (по пять человек от союзных и автономных республик, по одному — от автономных областей РСФСР). Конституция впервые в мире закрепила за союзными республиками право на самоопределение, хотя унитарная по сути форма государственного устройства не предполагала, естественно, реальной инициативы по выходу из Союза ССР [Баранов, 255]. Важно отметить, что в РСФСР субъекты федерации (автономии различного статуса) создавались в местах компактного проживания этнических сообществ, территории же, заселенные преимущественно русским — государствообразующим — этносом, статуса субъектов федерации не получили. Совет национальностей формировался исключительно из представителей национальных регионов.

В 1920–1930 годах территория Союза ССР расширяется. Согласно Конституции 1936 года, в состав Союза входит уже 11 союзных республик. Законодательная власть осуществлялась Верховным Советом СССР, состоящим из двух палат: Совета Союза и Совета национальностей (выборы в этот орган по-прежнему проходили только в этнотерриториальных образованиях). В дальнейшем принятая в 1977 году Конституция СССР закрепляла принцип ***демократического централизма*** как основу организации и деятельности Советского государства. Глава 1 «Политическая система» не оговаривала федеративный характер Советского государства. Право на самоопределение сохранялось: ст. 72 Конституции предусматривала право свободного выхода из состава СССР для каждой союзной республики, однако никакого механизма реализации этого права предусмотрено не было.

С течением времени договорное начало в союзном государстве все более отступало на задний план. При отсутствии механизмов защиты прав союзных республик декларативный характер обрели и нормы, закрепляющие их суверенитет. Конкретные полномочия ни союзных республик, ни автономных образований перечислены в Конституции не были

[Абдулатипов, Болтенкова, Яров, 1993: 12–15].

Советский Союз имел крайне сложную территориальную структуру: накануне распада он включал 15 союзных республик, 20 автономных республик, 8 автономных областей, 10 автономных округов, 6 краев и 123 области. Советское государство являлось федерацией по некоторым формальным признакам (наличие квазигосударственных институтов в регионах, двухпалатный парламент), однако реально оно характеризовалось предельно высоким уровнем централизации властных полномочий и жестко иерархической структурой управления.

Федералистское начало («единство в разнообразии») не присутствовало в советской идеологии, которая была нацелена, напротив, на выравнивание всех и всяческих различий.

Негативное отношение к региональному разнообразию, игнорирование региональной специфики прекрасно иллюстрирует тусклый, бедный топонимический ландшафт Советского Союза, который во многом сохраняется и до сих пор. Элементы реальной территориальной автономии в советское время возникали в основном явочным порядком, существовали неявным для Москвы образом (Москва могла снять первого секретаря обкома партии, но не могла жестко контролировать его повседневную работу) и осуждались ею как проявления местничества. В силу этого сложилась традиция относиться к территориальной автономии как к чему-то незаконному, тому, что существует скрытно, за ширмой централизованного унитарного порядка.