

5.1.2.

Публично-правовые
(государственно-правовые) науки
(юридические науки)

Public Law (State Law) Sciences

5.1.1.

Теоретико-исторические правовые науки
(юридические науки)

Theoretical and Historical Legal Sciences

УДК: 342.24

ГРНТИ: 10.07.21

EDN: XUITDE



Истоки федерализма в России

© **Цыреторов Алексей Иванович** ^{1,a}

© **Анисимов Андрей Геннадьевич** ^{2,b}

© **Шелегов Юрий Владимирович** ^{3,c}

¹ Санкт-Петербургский университет МВД России, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация

² Иркутский институт (филиал) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), г. Иркутск, Российская Федерация

³ Восточно-Сибирский институт МВД России, г. Иркутск, Российская Федерация

^a alex.tsi@mail.ru

^b 7821@mail.ru

^c shelegoff@list.ru

Аннотация: С момента распада СССР и вплоть до настоящего времени Россия находится в поиске оптимальной политико-правовой модели, которая обеспечила бы поступательное развитие страны. Одним из наиболее острых в современной России является вопрос о взаимоотношении центра (*general government*) и регионов (*regional government*). На протяжении своей истории Россия была и остается многонациональной и поликонфессиональной страной, что отражалось на характере взаимоотношений между центром и регионами. История мировой и отечественной политико-правовой мысли выступают в качестве фундамента теоретических поисков современности, а в основе существующей модели нередко находят свое отражение практики предшествовавшего периода. Хотя изучение федерализма во многих аспектах достигло в настоящее время продвинутой стадии, к большому сожалению, труды многих российских дореволюционных правоведов, посвященные федерализму, подверглись в советский период запретам и цензуре и остаются незаслуженно забытыми. Цель настоящей статьи изучить их научное наследие, оригинальные взгляды на сущность и будущее федерализма в России, глубже понять проблемы современной России в вопросе построения и реализации федерализма.

Ключевые слова: федерализм, история федерализма в России, федеративные отношения, автономии, теория федерализма, федерация

Для цитирования: Цыреторов А.И., Анисимов А.Г. Шелегов Ю.В. Истоки федерализма в России // Проблемы в российском законодательстве. 2024. Т. 17. № 8. С. 40–48. EDN: XUITDE

The Origin of Federalism in Russia

© Alexey I. Tsyretorov^{1,a}

© Andrey G. Anisimov^{2,b}

© Yuri V. Shelegov^{3,c}

¹ St. Petersburg University of the Russian Interior Ministry, Saint Petersburg, Russian Federation

² Irkutsk institute (branch) of the all-Russian State University of Justice, Irkutsk, Russian Federation

³ East Siberian Institute of the Russian Interior Ministry, Irkutsk, Russian Federation

^a alex.tsi@mail.ru

^b 7821@mail.ru

^c shelegoff@list.ru

Abstract: Since the collapse of the USSR and up to the present time, Russia has been in search of an optimal political and legal model that would ensure the progressive development of the country. The question of the relationship between the general government and the regional government is one of the most acute in modern Russia. Throughout its history, Russia has been and remains a multiethnic and multi-religious country which was reflected in the nature of the relationship between the general government and the regional government. The history of world and domestic political and legal thought acts as a foundation for the contemporary theoretical quest, and the existing model often reflects the practices of the previous period. Although the study of federalism has now reached an advanced stage in many aspects, unfortunately, the works of many Russian pre-revolutionary legal scholars devoted to the study of federalism were banned and censored during the Soviet period and remain undeservedly forgotten. Studying their scientific heritage, original views on the essence and future of federalism in Russia, we have the opportunity to better understand the problems of modern Russia in the matter of building and implementing federalism.

Keywords: federalism, history of federalism in Russia, federal relations, autonomies, theory of federalism, federation

For citation: Tsyretorov A.I., Anisimov A.G. Shelegov Yu. V. The Origin of Federalism in Russia // Gaps in Russian Legislation. 2024. Vol. 17. № 8. P. 40–48. (in Russ.) EDN: XUITDE

ВВЕДЕНИЕ. ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Современную Россию можно охарактеризовать как централизованную федерацию. Высокая степень централизации является своего рода наследием советского прошлого. На заре становления советской власти Ленинская формула «разъединение для объединения» была обусловлена необходимостью привлечения на свою сторону национальных окраин, для которых федерация виделась перспективной возможностью для реализации своих прав и не ответить на их требования—значило спровоцировать вспышки этносепаратизма. Соответственно в целях сохранения единства государства на постимперском пространстве советская власть инициировала предоставление национальностям автономий. Однако к концу 30-х годов 20 века активное национально-государственное строительство было свернуто, утвердился курс на унификацию и интернационализацию всех сторон общественной жизни много национального государства. Принимаемые Центром (general government) нормативные акты не только свидетельствовали о высокой централизации властных полномочий, но и могли рассматриваться как элемент недоверия автономиям (regional government).

В условиях, когда федеративная политика советской власти базировалась на концепции пролетар-

ского интернационализма и диктатуры пролетариата при однопартийном режиме и отсутствии плюрализма взглядов, СССР стал фактически унитарным государством. Справедливости ради заметим, что «советский федерализм» в значительной мере отражал особенности географического распределения этносов и предоставил ряду наций, ранее не имевших своей государственности, некое ее подобие. В конечном счете эти «призрачные» федеративные отношения сделали существенный вклад в социально-экономическое и культурное развитие окраин страны и стали основой для построения современной российской федеративной государственности.

История, как известно, не терпит сослагательного наклонения, и мы можем лишь предполагать, как развивалась бы Россия, в случае если к власти пришли бы иные политические силы. В данном контексте для нас представляет интерес взаимоотношения центра и регионов в Российской Империи, а также существовавшие подходы к пониманию федерализма и его будущности в России в среде ученых, главным образом правоведов.

ОСОБЕННОСТИ ФЕДЕРАЛИЗМА

В 1964 году У. Райкер писал: «мы живем в эпоху федерализма» [21, С. 124], обосновывая данное положение

тем, что больше половины земного шара управляется правительствами, которые в той или иной мере, пусть иногда незначительной, практикуют федерализм.

Федерация (латинское слово *federatio*)—в переводе означает союз, объединение. Хотя многие черты, характерные для федераций мы находим и в государственных образованиях Древнего мира (например, союзы полисов Древней Греции) и в Средние века (Речь Посполитая), все же первая федерация в современном понимании этого феномена—США, появилась лишь в конце 18 века.

История показывает примеры как эволюционно, так и революционного зарождения федерализма, но всех их объединяет то, что во всех случаях федерация явилась результатом целенаправленной сознательной деятельности. В качестве отцов основателей федерации могут выступать видные деятели, как например было в США (отцы-основатели США—Д. Адамс, Д. Вашингтон, Т. Джефферсон и др.), применительно к государствам—бывшим колониям нередко федерализация инициировалась страной—бывшей метрополией. При этом оба способа образования федерации: конституционный и конституционно-договорной предполагают необходимость достижение консенсуса между объединяющимися (присоединяющимися) субъектами.

А. Токвиль, которого можно заслуженно считать одним из наиболее выдающихся теоретиков собственно федерализма, полагал [1, С. 136], что федерация позволяет соединить государству преимущества, которыми обладают как крупные, так и маленькие страны.

Немецкий правовед Г. Еллинек—основоположник унитарной (централистской) теории суверенитета толковал союзное государство как «образованное из нескольких государств суверенное государство, государственная власть которого исходит от его отдельных членов, связанных в одно государственное единство. Оно представляет собой государственно-правовое соединение государств, устанавливающее над соединенными государствами господство, участниками которого являются сами государства, так—что они в своей совокупности господствуют или, по крайней мере, участвуют в господстве—и в то же время как отдельные государства являются в известных отношениях подвластными» [5, С. 569].

Нельзя не упомянуть о существенной черте федерализма—его гибкости и способности быть адаптированным под разные общественно-политические условия и потребности местного населения. Практика государственного строительства в зарубежных странах наглядно показывает, насколько сильные различия могут быть между государствами-федерациями в силу того, что данный феномен отражает в себе правовые и социально-политические реалии, а кроме того, каждая нация, союз, привносит в данное явление свои культурные особенности, федерализм поливариантен. По этой причине о какой-либо универсальной формуле, эталоне федерализма говорить не приходится, поскольку данное понятие является по своей сути родовым, вбирающим в себя весь опыт федеративного строительства.

В.М. Платонов высказывает очень спорное утверждение о том, что «формирование демократического государства и реализация принципов федерализма невозможна в обществах, где имеет место идеологи-

ческое противостояние, отсутствие однородной политической и правовой культуры, дифференциация общества по религиозному, этническому, социальному и иным принципам» [13, С. 528]. Такой подход справедлив не в полной мере, на примере Бельгии можно утверждать, что федерализация унитарного государства может снизить градус напряженности в неоднородном обществе. В некоторых унитарных государствах (например: Фарерские острова в Дании, Гагаузия в Молдове, Нунавут в Канаде и т.д.) автоматизация, то есть предоставление сообществам (территориям) автономии, позволила урегулировать этнический конфликт или по крайней мере снять градус напряженности, способствовала интеграции этих сообществ в состав государственно-территориального устройства наряду с созданием для них возможностей поиска национальной идентичности. Разумеется, федерация не является панацеей или единственно возможным средством решения всех существующих конфликтов между сообществами.

Мы не ставили перед собой цель дать исчерпывающее определение федерации и федерализму, поскольку сами по себе данные вопросы очень многогранные и дискуссионные. К тому же имеются достойные, по нашему мнению, работы [19, 20], в которых были предприняты попытки найти истоки федерализма и дать этой форме государственного устройства наиболее точное определение. Для целей настоящей статьи мы будем исходить из крайне общей формулировки федерации. Федерация представляет форму государственного устройства, для которой свойственно организационно-правовое оформление федеральной власти, власти субъектов федерации и нормативно-правовое разграничение власти между федерацией и ее субъектами.

В свою очередь под федерализмом мы придерживаемся точки зрения В.С. Шевцова и определяем его как политический, правовой, государственный и идеологический принцип построения общественных структур, предполагающий существование и взаимодействие трех основных начал:

- единство составляющих эти структуры, известной доли централизации в системе их организации, наибольшей оптимальности и концентрации усилий по достижению своих целей;
- самостоятельность составляющих данные структуры, пользование широким кругом прав и возможностей в рамках интегрированной целостности;
- соучастие на равноправной основе составляющих общественные структуры в их управлении и представительстве в руководящих структурах и органах общества [15, С. 13].

ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ЦЕНТРА И ОКРАИН В ЦАРСКОЙ РОССИИ (ИСТОРИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ)

Начиная с объединения северо-восточных русских княжеств (конец XV—начало XVIII веков) и вплоть до своего распада Русское государство (Великое княжество Московское—Российская империя) формально всегда было унитарным государством и за-

конодательно было закреплено «единство и нераздельность Государства Российского»¹.

К концу XIX—началу XX века на территории империи проживали столь различные по уровню своего общественного развития народы, что закрепление каких-либо универсальных правил поведения, скорей всего было бы не эффективно в силу наличия существенных различий в общественно-образующих факторах, и в целом в социальной материи.

В составе Российской Империи были губернии, округа и области, некоторые из которых были объединены в Генерал-Губернаторства. На уровне губернии власть всецело принадлежала губернатору, который назначался указом Императора, являлся председателем губернского правления и обладал широкими контрольно-надзорными полномочиями. Выборные органы местного самоуправления—губернские земские собрания и образуемые ими губернские земские управы, существовали не повсеместно и их полномочия ограничивались узким кругом вопросов в сфере хозяйства (содержание путей сообщения; строительство и содержание школ; взимание налогов на местные нужды и т.п.) и любое их постановление могло быть отменено губернатором.

В целом административно-территориальная структура Российской Империи была крайне сложной, и существовало несколько моделей управления регионами, различавшихся между собой степенью сохранения системы местной администрации и самоуправления, статусом местного права. Так, профессор Н.И. Красняков в своей диссертации отмечает, что в условиях организации государственно-правового пространства по имперскому типу автономия отдельных национальных регионов не противоречила единству государственной власти и государства, так как предоставляла наличие самоуправления на основании совокупности собственного права территории и политической воли императоров по его гарантированию. Автором выделялись следующие модели политико-правового единства и устройства Российской Империи: общеимперская, базовая конструкция, созданная эволюционным путем—министерско-губернская; территориально-автономистская; национально-автономистская; смешанная; регионально-наместническая [9, С. 32–33].

Таким образом, фактически Россия, будучи централизованной монархией, в ряде регионов сохраняла отдельные элементы автономизма. Так, согласно статье² Положений общих Свода губернских учреждений Свода законов Российской Империи² каждая из частей империи управлялась по «Общему» (49 регионов в европейской части России) или «Особенному учреждению». В статье 4 этого же документа был приведен перечень частей государства, управляемых по «Особенному учреждению»:

- губернии Царства Польского (10 регионов);
- Кавказский край (12 регионов);
- Закаспийская область;

¹ Свод законов Российской Империи в 5 кн. / Под. ред. И.Д. Мордухай-Болтовского; сост. Н.П. Балканов, С.С. Войт, В.Э. Герценберг.—СПб., 1912 г. Кн. 1. Т. 1. С. 1.

² Свод законов Российской Империи в 5 кн. / Под. ред. И.Д. Мордухай-Болтовского; сост. Н.П. Балканов, С.С. Войт, В.Э. Герценберг.—СПб., 1912 г. Кн. 1. Т. 2. С. 1.

- Туркестанский край (3 региона);
- области Акмолинская, Семипалатинская, Семиречинская, Уральская и Тургайская;
- Иркутское генерал-губернаторство (4 региона) и Приамурское генерал-губернаторство (4 региона) и губернии Тобольская и Томская;
- племена разных инородцев (под этим словом понимались подданные не православного исповедания, далее по тексту—подданные не православного исповедания).

Особое положение в империи занимало Великое княжество Финляндское, имевшее беспрецедентную по сравнению с предшествовавшими историческими периодами (до вхождения в состав империи) широкую автономию, собственный парламент и законодательство, в том числе Конституцию и таможенную границу, отделявшую ее от остальной территории империи.

Как видно из представленного, по «Особенному учреждению» управлялись относительно недавно присоединенные и/или отдаленные от столицы части государства. На указанных территориях не только устанавливался отличный от общего порядок управления, но и в ряде случаев—особый порядок правового регулирования.

В царской России поданным не православного исповедания по широкому кругу вопросов не просто предоставлялось право жить по своим обычаям, законодательство прямо санкционировало их применение, то есть обычаи признавались в качестве официального источника права. В вопросах, входящих в предмет частного права, статья 136 Положения об инородцах (далее—Положение)³ предоставляла инородцам право разрешать споры в порядке и в соответствии с их обычаями.

Имперское законодательство сохраняло уклад кочевых народов, проживавших на ее территории и сложившуюся у них социальную структуру, предоставляло им свободу вероисповедания и подтверждало имеющиеся почетные звания и связанные с ними привилегии.

Статьей 37 Положения был установлен запрет для русских самовольно селиться на землях, отведенных во владение инородцев. Разумеется, с течением времени в обычном праве бурят под влиянием проживающего рядом и находящегося на более высоком уровне социального развития русского населения, происходили изменения, возникали новые обычаи, которые постепенно уменьшали пропасть между обычным правом этих народов и правовой системой Империи. В частности, возникали обычаи, касающиеся взаимоотношений поданного не православного исповедания с семьей, родом в случае принятия им православия и др. Принципиальным моментом здесь является то, что сдвиг обычного права в сторону общегосударственных порядков происходил ненасильственным путем. Как справедливо указывает по этому вопросу Raeff, целью Устава об управлении инородцами М.М. Сперанского было сохранение обычаев сибирских народов, где это было возможно, и в то же время интеграция их в общую административно-правовую систему империи [14, С. 97]. Подобный порядок распространял-

³ Свод законов Российской Империи ... С. 531.

ся не только на сибирских инородцев. В соответствии с российскими законами в отношении мусульманского населения империи в сфере семейно-брачных и наследственных дел действовали нормы шариата и функционировали мусульманские суды. Помимо норм мусульманского права, в ряде мусульманских окраин (Кавказ, Туркестан) также сохранялось и обычное право (адат, адатное право), применяемое в отношении незначительных уголовных правонарушений, которые рассматривались народными судами, создаваемыми на основе существующих в той местности обычаев (ст. 210 Положения об управлении Туркестанским краем Свода Законов Российской Империи). Таким образом на значительной территории империи действовало две системы права—имперская и региональная, граница между которыми была более или менее четкой. Существовавшую двухуровневую правовую систему можно отнести к субконституционализму.

Отечественный и зарубежный опыт наглядно свидетельствует о том, что правовое пространство единого государства может характеризоваться наличием хотя и скоординированных, но не гомогенных по своему содержанию юридических норм. При том, что на протяжении всей своей истории российская государственность не просто характеризовалась как полиэтничное и поликонфессиональное явление, она показывала примеры терпимости к народам, вовлекаясь в её орбиту, и их гармоничного сосуществования. В формально унитарной Российской Империи в отдельных правовая регламентация в сфере гражданского права и уголовной юстиции не входили в сферу компетенции центральной власти. Для сравнения в современной России к компетенции субъектов федерации относится небольшая перечень вопросов, который можно свести к: принятию и изменению конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов региона, контроль за их соблюдением; установление системы органов государственной власти субъекта и ее формирование; административно-территориальное устройство субъекта; установление местных налогов и сборов. Таким образом, в Российской империи существовала парадоксальная ситуация—когда в унитарном государстве действовала двухуровневая правовая система и было больше федерализма чем на последующих этапах существования государства, когда оно провозглашалось федеративным. Однако, поскольку подобные практики не носили повсеместный характер и были крайне уязвимыми и зависимыми от воли центра, устройство Российской Империи можно назвать лишь квазифедерализмом. Сочетание в себе черт федеративного и унитарного государства в Российской империи позволяло осуществлять правовое воздействие дифференцировано по отношению к отдельным её частям.

РОССИЯ—ГОСУДАРСТВО С ФЕДЕРАТИВНЫМИ ИСТОКАМИ ИЛИ ГОСУДАРСТВО, ЧЕЙ УКЛАД НЕ СОВМЕСТИМ С ИДЕЯМИ ФЕДЕРАЛИЗМА?

Относительно будущего России и возможности ее федерализации в юридической науке дореволюционной России, как и в политическом пространстве, существовала широкая палитра мнений и даже внутри направлений (монархические, либеральные, со-

циалистические) не по всем вопросам можно было встретить единство.

Если не первым, то, пожалуй, одним из первых исследовал истоки российского федерализма Н.И. Костомаров, которые он видел в наличии множества соседствующих рядом славянских племен. Хотя указанная работа в большей мере историко-этнографическая нежели правовая, тем не менее в ней можно найти ряд мыслей о происхождении федерации. «Русская земля,—пишет он, была слишком велика для скорого образования из себя единогодержавного тыла; племена, населявшие ее, были слишком разнообразны, чтобы скоро слиться в один народ» [8, С. 1]. Н.И. Костомаров отмечает: «все различия между племенами ярко бросались в глаза современников и не исчезли ни после укоренения единого княжеского рода, ни после распространения христианства» [8, С. 3]. Далее он пишет: «пространства, на которых жили все эти племена были слишком велики, а пути сообщения слишком длинны и затруднительны» [8], а исторические обстоятельства «не доставляли средств к слиянию и сглаживанию племенных различий» [8, С. 5]. Даже с обретением княжеской власти прежняя самобытность этих племен не утрачивалась, более того «части стали проявлять свою самобытную жизнь». Подытоживая свою работу, автор указывает: «и природа, и обстоятельства исторически—все вело жизнь русского народа к федерации, и федерация была формой, в которую она начинала облекаться. Вся история Руси удельного уклада есть постепенное развитие федеративного начала» [8, С. 38].

Сторонник установления конституционной монархии в России и видный публицист В.М. Гессен⁴, признавая наличие у Российской империи отдельных признаков федеративного государства, указывал на невозможность управления крупными государствами исключительно посредством центральной власти. По его мнению, резкие рациональные различия в составе населения, глубокие различия культурного уровня отдельных территориальных составных частей государства, отдаленность части государственной территории от центра—являются социальными и естественными тормозами на пути к более значительной централизации. Оценивая руссификаторскую политику правительства как безнадежную, он последовательно аргументировал необходимость передачи местным государственным органам ряда властных полномочий, поскольку «политический строй только тогда может быть прочен, если интересы одной части государства не приносятся в жертву интересам другой, а в некоторых случаях это невысказано без установления автономии»⁵.

Схожей позиции придерживался один из основоположников конституционного права России либерально настроенный профессор Ф.Ф. Кокошкин, отмечавший что «даже в настоящее время, при общей системе бюрократического централизма, после нескольких десятилетий политики, стягивающей все к центру и стирающей все местные особенности, в России тем не менее во многих областях действуют

⁴ Автономия, федерация и национальный вопрос / Под ред. В. М. Гессена. СПб., 1906. С. 21-22.

⁵ Там же. С. 46.

местные законы, как, например, особые гражданские законы в Польше и Закавказье» [6, С. 11].

Отказывая в наличии исторических корней у отечественного федерализма А.С. Яценко рассматривает федеральное государство лишь как промежуточный этап в развитии государства («эволюции политических форм»), логическое завершение которого видит в унитаризме: «федерализм не есть конечная цель, политический идеал, а лишь временное соглашение в процессе объединения доколе разъединенных обществ». По его мнению, исторический опыт показывает, что «каждая политическая форма, стремится перейти в более интегрированную. Федерализм тоже везде является одной из стадий к созданию унитарного государства» [18, С. 370] и делает акцент на том, что «федерализм—есть необратимое назад движение политической интеграции» [18, С. 363]. По мнению А.С. Яценко нормальным путем возникновения федерации является разрастание территории, а не разделение унитарного государства. Именно по этой причине он считал бесперспективным создание федерации в результате расчленения унитарного государства.

Сторонниками федерализации Российской империи также выступали С.А. Корф, М.Я. Лазерсон и Э. Пименова. Согласно С.А. Корфу «вековые конфликты народностей, населяющих Россию, могут быть умиротворены лишь согласно великому началу национального самоопределения посредством федерализма» [7, С. 3]. В свою очередь М.Я. Лазерсон расценивал федерализацию страны не сколько как средство снижения напряженности между народами, а как инструмент, способный «должно обеспечивать и политические свободы и крепость всего государства в целом» [11, С. 31-32]. Еще один сторонник федерализации Э. Пименова считала, что «главная цель федерации—сохранение самобытности государства» [12, С. 14] и Россия, населенная различными народами, должна воспользоваться опытом других государств и превратиться в федерацию и только тогда она вступит на путь мирного и спокойного развития.

Профессор С.А. Будилович, придерживавшийся консервативных взглядов, отмечал наличие у представителей ряда народов (латыши, эстонцы) Российской Империи желаний федерализации страны. Особое недоумение у него вызвали мечты некоторого числа «русских людей в Белоруссии и Украине, главным образом в среде образованной, о выделении Белоруссии и Украины в особые автономные области, связанные с Великороссией и прочими частями государства узлами федерации» [3, С. 22]. Основной проблемой на пути федерализации страны он видел в том, что ряд народов не имел четко очерченной территории. Весь исторический опыт страны, постоянные внешние угрозы, особенности географии и преобладание русского населения, «высокое мировое призвание России, как представительницы всего славянства и православия», по мнению автора, «заставляют русский народ зорко охранять (сохранять) свое государственное единство» [3, С. 73]. Вместе с тем, С.А. Будилович допускал некоторую децентрализацию управления в зависимости от местных потребностей.

Один из наиболее ярких сторонников предоставления регионам автономии Н.И. Лазаревский писал,

что «отказ от автономии какой-либо народности, требующей её, есть насилие, несправедливость, влекущая за собой ряд нежелательных для обеих сторон последствий» [10, С. 89-90]. При автономии, по его мнению, «ценою умаления некоего внешнего единообразия в строе государственного управления достигается внутреннее единство государства» [10, С. 87]. Предоставление регионам прав автономии он связывал с завершением перехода к конституционному правовому строю и предоставлением населению гражданских свобод, политического права участия в Думе, отменой исключительных прав государственных органов—все это должно иметь своим последствием то, что автономические последствия получают большую свободу и больший простор выражения и пропаганды, напряженность автономических стремлений только неминуемо страшно возрастет. Не предоставление регионам статуса автономии могло, по его мнению, повлечь неблагоприятные последствия, подобные взрыву, который представлял бы опасность для всего государства.

И. Блюнчли указывает на отсутствие необходимости в том, чтобы «государственный народ состоял из одного естественного народа; даже полезно, чтобы он имел в себе различные национальные части. Такое соединение двух или многих наций в одном народе может устранить недостатки его и возвысить преимущества. В разнообразии государственных форм проявляется разнообразие, вложенное Богом в природу наций» [2, С. 81-82]. При этом автор уточняет, что для принятия некоторых правовых институтов определенный народ может не созреть. Далее автор высказывает мнение, что «не всякая нация имеет право организовать себя в народ. Она не имеет этого права, когда у нее нет духовной и нравственной способности управлять самостоятельно. По мнению И. Блюнчли не все нации по природе своей суть государственные народы. У одних народов нет самостоятельной государственной идеи, а у других нет сил осуществить ее собственными средствами».

Представленный в настоящей статье обзор существовавших в дореволюционной России мнений о будущем федерализма в России не претендует на исчерпывающую полноту и непогрешимость, поскольку авторы изложили наиболее интересные, по их мнению, подходы.

ВЫВОДЫ

Хотя Россия и была формально унитарным по своей форме государством, но возникла и развивалась она как полиэтничная цивилизация, некоторые признаки федерализма мы встречаем у нее еще в период Древней Руси. Как мы смогли убедиться, в Российской Империи учитывались национальные и религиозные особенности отдельных регионов с фактическим предоставлением им широкой автономии, представлявшей собой своего рода квазифедерализм. Как справедливо указывает Э.С. Юсубов: «в Российской империи в условиях сочетания единства самодержавного централизма и полиэтничного регионализма развитие территориального самоуправления было объективной необходимостью. Верховная самодержавная власть

постоянно решала задачу эффективного централизованного управления и создания на его основе условий для социальных изменений» [17, С. 120]. Описанный порядок в целом отвечал потребностям народов, проживавших на территории Российской Империи, но был крайне зыбким, поскольку зависел от настроений центральной власти. Однако, существование регионов с преобладающим нерусским населением постепенно превращалось в сознании правящей элиты в угрозу сепаратизма и развала империи, в результате чего правительство все дальше отходило от прежней политики толерантности и прагматизма в отношении национальных особенностей многочисленных нерусских подданных русского царя [4, С. 48].

Безусловно, наиболее полное и всестороннее развитие частей государства, населенных разными народами, представляется возможным именно в рамках субъекта федерации, которая, по нашему мнению, является самой гибкой формой территориального устройства. Принципиально важным в этом вопросе будет нахождение «золотой середины» между центробежными и центростремительными силами, в противном случае федерация скатится в «унитаризм», в котором народы не найдут удовлетворения своими чаяниями и ведомые национальными лидерами-популистами начнут разжигать сепаратизм.

Опыт широких автономий в рамках унитарных государств (Аландские острова в Финляндии; Шотландия, Северная Ирландия и Уэльс в Великобритании; Каталония и Страна Басков в Испании) не может свидетельствовать о предпочтительности автономии в составе унитарного государства по сравнению со статусом субъекта федерации, поскольку по ряду признаков эти государства они могут рассматриваться как переходные к федерации. Поэтому Россия, с одной стороны, неуместно равняется на национальные государства, исторически строившиеся исключительно на основе этнической идентичности, с другой стороны, делать чрезмерный упор на национальную составляющую в федерации—значит внести раздор, поскольку наряду с республиками, построенными по национальному признаку, в составе России имеются субъекты, построенные по территориальному признаку.

Вместе с тем только федерализм, предполагающий четкое и не зависящее от сиюминутных настроений центральной власти определение границ централизации посредством разграничения предметов ведения центра и субъектов федерации, может в полной мере удовлетворить интересы стремящихся к самостоятельности субъектов и вместе с тем обеспечить согласие между разными народами России.

ЛИТЕРАТУРА

1. Алексис де Токвиль. Демократия в Америке. М., 1992. 593 с.
2. Блюнчли И. Общее государственное право. Том I. М., 1865. 273 с.
3. Будилович С.А. Может ли Россия сдать инородцам свои окраины. СПб., 1907. 75 с.
4. Волхонский М.В. Национальный вопрос во внутренней политике правительства в годы первой русской революции // Отечественная история. 2005. № 5. С. 48–62.
5. Еллинек Г. Право современного государства. Том первый. Общее учение о государстве. Изд. 2-е. СПб.: Изд. Н.К. Мартынова, 1908. 599 с.
6. Кокошкин Ф.Ф. Областная автономия и единство России.—М., 1906. 15 с.
7. Корф С. А. Федерализм. Пг., 1917. 115 с.
8. Костомаров Н.И. Мысли о федеративном начале в Древней Руси. Санкт-Петербург. 1861. 38 с.
9. Красняков Н.И. Система национально-регионального управления в Российской империи: вторая половина XVII—начало XX вв.: автореферат дис. ... доктора юридических наук: Новосибирск, 2019. 37 с.
10. Лазаревский Н.И. Автономия / Н. Лазаревский // Право. Еженедельная юридическая газета.—СПб., 1906.—№ 2 (15 января).—С-Пб. С. 73–90.
11. Лазерсон М. Я. Автономия и федерация. Пг., 1917. 38 с.
12. Пименова Э. Единство государства и федерация. Пг., 1917. 16 с.
13. Платонов В.М. Федерализм как продукт западной правовой культуры // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2017. Т. 21. № 4. С. 528–540.

REFERENCES

1. Alexis de Tocqueville. Democracy in America. Moscow, 1992. 593 p.
2. Bluntschli, J. General State Law. Volume I. Moscow, 1865. 273 p.
3. Budilovich, S.A. Can Russia Yield Its Borderlands to Non-Russians? St. Petersburg, 1907. 75 p.
4. Volkonsky, M.V. The National Question in the Internal Policy of the Government during the First Russian Revolution. Domestic History. 2005. No. 5. Pp. 48–62.
5. Jellinek, G. The Law of the Modern State. Volume I. General Theory of the State. 2nd ed. St. Petersburg: N.K. Martynov Publishing, 1908. 599 p.
6. Kokoshkin, F.F. Regional Autonomy and the Unity of Russia. Moscow, 1906. 15 p.
7. Korff, S.A. Federalism. Petrograd, 1917. 115 p.
8. Kostomarov, N.I. Thoughts on the Federal Principle in Ancient Rus'. St. Petersburg, 1861. 38 p.
9. Krasnyakov, N.I. The System of National-Regional Administration in the Russian Empire: The Second Half of the 17th—Early 20th Century: Abstract of Doctoral Dissertation in Law Sciences. Novosibirsk, 2019. 37 p.
10. Lazarevsky, N.I. Autonomy. Law. Weekly Legal Newspaper. St. Petersburg, 1906. No. 2 (January 15). P. 73–90.
11. Lazerson, M.Ya. Autonomy and Federation. Petrograd, 1917. 38 p.
12. Pimenova, E. State Unity and Federation. Petrograd, 1917. 16 p.
13. Platonov, V.M. Federalism as a Product of Western Legal Culture. RUDN Journal of Law. 2017. Vol. 21. No. 4. Pp. 528–540.

14. Цыремпилов Н.В. Буддизм и империя. Бурятская община в России (XVIII—нач. XX в.). Улан-Удэ, 2013. 338 с.
15. Шевцов В.С. Федерализм и Россия. Том I. М., 2008. 512 с.
16. Шевцов В.С. Федерализм и Россия. Том II. М., 2008. 499 с.
17. Юсубов Э.С. Некоторые проблемы теории российского федерализма // Российский юридический журнал. 2009. № 4. С. 117–123.
18. Яценко А.С. Теория федерализма: Опыт синтетической теории права и государства / А. Яценко.— Юрьев: Типография К. Маттисена, 1912. 841 с.
19. Lépine, Frédéric. A Journey through the History of Federalism. Is Multilevel Governance a Form of Federalism?, L'Europe en Formation, vol. 363, no. 1, 2012, pp. 21–62.
20. Law, John (2013) How Can We Define Federalism? in Perspectives on Federalism, Vol. 5, No. 3, pp. E 88 – 120.
21. Riker W. H. Federalism: origin, operation, significance. Riker. Boston and Toronto: Little, Brown and Company, 1964.
14. Tsyrempilov, N.V. Buddhism and Empire. The Buryat Community in Russia (18th—Early 20th Century). Ulan-Ude, 2013. 338 p.
15. Shevtsov, V.S. Federalism and Russia. Volume I. Moscow, 2008. 512 p.
16. Shevtsov, V.S. Federalism and Russia. Volume II. Moscow, 2008. 499 p.
17. Yusubov, E.S. Some Problems of the Theory of Russian Federalism. Russian Legal Journal. 2009. No. 4. Pp. 117–123.
18. Yashchenko, A.S. The Theory of Federalism: An Attempt at a Synthetic Theory of Law and State. Yuryev: K. Mattisen Printing House, 1912. 841 p.
19. Lépine, F. A Journey through the History of Federalism. Is Multilevel Governance a Form of Federalism? L'Europe en Formation. 2012. Vol. 363. No. 1. Pp. 21–62.
20. Law, J. How Can We Define Federalism? Perspectives on Federalism. 2013. Vol. 5. No. 3. Pp. E88–E120.
21. Riker, W.H. Federalism: Origin, Operation, Significance. Boston and Toronto: Little, Brown and Company, 1964.

РЕЦЕНЗИЯ

на статью «Истоки федерализма в России»

Представленная на рецензирование научная статья выполнена на весьма актуальную тему, имеющую большое практическое значение, поскольку тема федерализма и федеративного устройства продолжает оставаться актуальной в России. С одной стороны, современная Россия имеет признаки и черты, характерные для унитарного государства, с другой стороны является федерацией с более чем 80 субъектами, обладающими разного рода самостоятельностью. При этом, Российская Федерация продолжает находиться в поиске оптимальной административно-политической и правовой модели управления. Среди ученых-правоведов, политиков, юристов, представителей власти и общества нет единого мнения в каком направлении развивать общественно-политическое устройство России. Есть как сторонники укрепления и развития федерализма, так и сторонники модернизации России в строго унитарное государство.

В настоящей статье проанализированы исторические аспекты истоков федерализма в России, приведены различные точки зрения видных ученых-правоведов в разное время. Справедливо отмечается, что одним из наиболее острых в современной России является вопрос о взаимоотношении центра (general government) и регионов (regional government). На протяжении своей истории Россия была и остается многонациональной и поликонфессиональной страной, что отражалось на характере взаимоотношений между центром и регионами.

Применительно к историческому контексту, фактически Россия, будучи централизованной монархией, в ряде регионов сохраняла отдельные элементы автономии.

В работе проведен мощный исторический обзор фактического и декларируемого устройства государства в разные периоды времени.

Рассмотрено очень солидное количество различных точек зрения на федерализм в России, каждая рассмотренная точка зрения интерпретирована и проиллюстрирована подробными примерами.

Авторами приводятся весьма интересные примеры из классической научной литературы, которые вполне приемлемо использовать в современных реалиях. Делается вывод, что хотя Россия и была формально унитарным по своей форме государством, но возникла и развивалась она как полиэтничная цивилизация. Только федерализм, предполагающий четкое и не зависящее от сиюминутных настроений центральной власти определение границ централизации посредством разграничения предметов ведения центра и субъектов федерации, может в полной мере удовлетворить интересы стремящихся к самостоятельности субъектов и вместе с тем обеспечить согласие между разными народами России.

Научная статья выполнена на высоком научном уровне, содержит ценный обзорный материал, который может быть применен как в рамках федерального и муниципального государственного строительства, так и как ценная эмпирико-теоретическая основа для совершенствования конституционного строя России.

Материал обладает оригинальностью, содержит выводы, обладающие научной новизной. Содержание научной статьи изложено грамотно, в научном стиле. Использованная терминология соответствует действующему законодательству Российской Федерации.

Вышеуказанное позволяет сделать вывод: научная статья на тему «ИСТОКИ ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ» рекомендуется к публикации в журнале «Пробелы в Российском законодательстве».

Рецензент: Маслов Н.А., канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного права и теории права, Иркутский институт (филиал) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), г. Иркутск, Российская Федерация.

Статья проверена программой «Антиплагиат». Оригинальность текста—74%.

Статья поступила в редакцию 10.12.2024, принята к публикации 20.12.2024
The article was received on 10.12.2024, accepted for publication 20.12.2024

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Цыреторов Алексей Иванович, канд. юрид. наук, доцент кафедры уголовного процесса; Санкт-Петербургский университет МВД России; г. Санкт-Петербург, Российская Федерация, SPIN-код: 1422-7641, AuthorID: 621806, ResearcherID: E-1801-2019, ORCID: 0000-0001-6036-5886, e-mail: alex.tsi@mail.ru

Анисимов Андрей Геннадьевич, канд. юрид. наук, доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики; Иркутский институт (филиал) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России); г. Иркутск, Российская Федерация, SPIN-код: 2581-8229, AuthorID: 687733, ORCID: 0000-0002-7114-9991, e-mail: 7821@mail.ru

Шелегов Юрий Владимирович, канд. юрид. наук, доцент, начальник кафедры уголовного процесса; Восточно-Сибирский институт МВД России; г. Иркутск, Российская Федерация, ORCID: 0000-0002-8695-4934, SPIN-код: 4459-6856, AuthorID: 826003, e-mail: shelegoff@list.ru

ABOUT THE AUTHORS

Alexey I. Tsyretorov, Cand. Sci. (Law), Assoc. Prof., Department of Criminal Procedure; St. Petersburg University of the Russian Interior Ministry; Saint Petersburg, Russian Federation, SPIN-code: 1422-7641, AuthorID: 621806, ResearcherID: E-1801-2019, ORCID ID: 0000-0001-6036-5886, e-mail: alex.tsi@mail.ru

Andrey G. Anisimov, Cand. Sci. (Law), Assoc. Prof., Department of Criminal Procedure and forensic science; Irkutsk institute (branch) of the all-Russian State University of Justice; Irkutsk, Russian Federation, SPIN-code: 2581-8229. AuthorID: 687733, ORCID ID: 0000-0002-7114-9991, e-mail: 7821@mail.ru

Yuri V. Shelegov, Cand. Sci. (Law), Head of the Department of Criminal Procedure, Assoc. prof.; East Siberian Institute of the Russian Interior Ministry; Irkutsk, Russian Federation, SPIN-code: 4459-6856, AuthorID: 826003, ORCID ID: 0000-0002-8695-4934, e-mail: shelegoff@list.ru