

УДК 342

DOI 10.5281/zenodo.13903309

**Упоров И.В.**

*Упоров Иван Владимирович*, д.и.н., к.ю.н., профессор, Краснодарский университет МВД России, Россия, 350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128. E-mail: uporov@list.ru.

**Становление и развитие в России федеративных отношений: историко-правовой аспект**

**Аннотация.** Длительный исторический период (несколько веков) Россия по форме государственного устройства представляла собой унитарное государство (и лишь в конце существования Российской империи намечались некоторые федеративные элементы с некоторыми территориями (прежде всего это касается Финляндии и Польши). Однако после победы большевиков в социалистической революции 1917 г. ситуация резко изменилась – был взят курс, предварительно обсужденный в партийных дискуссиях РСДРП(б), на федерацию народов, проживавших в стране, и уже в первой Конституции РСФСР указывалось, что новое советское государство «учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация Советских национальных республик». В статье рассматриваются особенности развития принципа федерализма в советском государстве. Отмечается, что противоречивый характер этого процесса, поскольку, в частности, был избран вариант создания федерации, основанной на национальном признаке, в результате чего значительная часть русского населения формально находилось на территориях (края, области), которые, согласно советским конституциям, не назывались субъектами федерации. Дается сопоставления федерализма в советское время и в нормах действующей Конституции России.

**Ключевые слова:** большевики, революция, федеративные отношения, конституция, национальный признак, государство, закон.

**Uporov I.V.**

*Uporov Ivan Vladimirovich*, Doctor of Historical Sciences, Candidate of Legal Sciences, Professor, Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Russia, 350005, Krasnodar, st. Yaroslavskaya, 122, E-mail: uporov@list.ru.

**Formation and development of federal relations in Russia: historical and legal aspect**

**Abstract.** For a long historical period (several centuries), Russia was a unitary state in terms of its form of government (and only at the end of the Russian Empire were some federal elements with some territories outlined (primarily Finland and Poland). However, after the victory of the Bolsheviks in the socialist revolution of 1917, the situation changed dramatically - a course was taken, previously discussed in the party discussions of the RSDLP(b), on a federation of the peoples living in the country, and already the first Constitution of the RSFSR indicated that the new Soviet state "is established on the basis of a free union of free nations as a federation of Soviet national republics." The article examines the features of the development of the principle of federalism in the Soviet state. It is noted that the contradictory nature of this process, since, in particular, the option of creating a federation based on nationality was chosen, as a result of which a

significant part of the Russian population was formally located in territories (territories, regions), which, according to Soviet constitutions, were not called subjects of the federation. A comparison is made between federalism in Soviet times and in the norms of the current Constitution of Russia.

**Key words:** Bolsheviks, revolution, federal relations, constitution, nationality, state, law.

Целенаправленная политика на федерализацию страны стала осуществляться, как известно, советской властью, однако сами идеи федерализма высказывались до октябрьской революции 1917 г., и уже тогда национальный признак большевиками считался доминирующим для федерализации, при этом имелось в виду, что завоеванные царизмом народы должны освободиться и на равных правах составить единое российское государство. Еще А.Н. Радищев предлагал ввиду больших пространств России создать союз республик в форме «свободной и добровольной федерации» [1, с. 78-79]. В первой половине XIX в. эти вопросы обсуждали в своих сочинениях российские демократы-оппозиционеры А.И. Герцен, Н.П. Огарев, Н.Г. Чернышевский, Н.А. Добролюбов и др. (у декабристов отношение к федерации было сложнее: с одной стороны, унитаризм П.И. Пестеля, а с другой – федерализм на основе географического признака Н. М. Муравьева). Во второй половине XIX в. вместе с активизацией революционного движения в планах будущего устройства России все больше внимания стало уделяться праву наций (народов) на самоопределение. Так, в программе рабочих, членов партии «Народной воли» (1880 г.) указывалось, что «народы, насильственно присоединенные к русскому царству, вольны отделиться или оставаться в Общерусском союзе» [2, с. 411].

Тогда это были только цели и намерения противников царской власти. Но и в реальности, будучи в течение нескольких веков по своему политико-правовому устройству унитарным государством, позднеимперская Россия де-факто соглашалась на элементы федерализма (Польша, Финляндия). В начале XX в. Ленин и

его соратники, развивая тезисы о праве угнетенных народов на освобождение от буржуазной власти и равноправии национальностей, обосновали одновременно принципы пролетарского интернационализма. Указанные два направления, казалось бы, не имели между собой ничего общего. Однако Ленин попытался найти необходимую взаимосвязь, сумев методом свойственной ему логики оба направления обратить в пользу социал-демократов – так, обосновывая национальный аспект партийной программы, он в 1903 г. писал, что члены партии «ставят в свою программу не только полную равноправность языка, национальности и проч., но и признание права за каждой нацией самой определять свою судьбу. Если, признавая это право, мы подчиняем нашу поддержку требований национальной независимости интересам пролетарской борьбы, то только шовинист может объяснять нашу позицию недоверием русского к инородцу, ибо на самом деле позиция эта должна вытекать из недоверия сознательного пролетария к буржуазии» [3, с. 241].

Тем не менее такая логика устраивала далеко не всех, и национальный вопрос становился предметом довольно жестких дискуссий. Не было четкой позиции и у самого Ленина, который вплоть до революции был противником федерации [4, с. 13], и в партийных документах и листовках политико-правовое понятие «федерализм» нередко заменялось революционно-эмоциональным неправовым лозунгом «Да здравствует братство всех народов!», подразумевая, конечно, братство, прежде всего рабочего класса в рамках принципа пролетарского интернационализма как основополагающего тогда в борьбе за мировую социалистическую революцию. В своей известной ста-

тье «О праве наций на самоопределение» (1914 г.) Ленин вновь обращается к национально-государственной проблеме, где доказывает, что с точки зрения демократии как раз признание права на отделение уменьшает опасность распада государства [5, с. 285]. А еще ранее, в 1913 г. Ленин высказался непривычно резко, правда, в частном порядке, непублично (в письме Шаумяну), указывая, что в «нашей общей посылке централизма» право на самоопределение является ничем иным, как исключением из общего понимания данной проблемы. И далее, будучи, видимо, раздраженным от того, что не находится удобных формулировок в решении национального вопроса, он писал: «Мы в принципе против федерации – она ослабляет экономическую связь, она негодный тип одного государства. Хочешь отделиться? Проваливай к дьяволу, если ты можешь порвать экономическую связь ... Автономия есть наш план устройства демократического государства» [6, с. 234-235].

Но это мнение, опять же, было, вероятно, слишком эмоциональным, поскольку в другом месте Ленин допускал федерацию в конкретно-исторических условиях, но во всех случаях главенствующими были тезисы об единстве пролетариев и о недопустимости противопоставлять вопросы социалистической революции и национально-государственного устройства [4, с. 14]. При этом другие политические партии в своем большинстве, признавая за Польшей и Финляндией право на самостоятельность, выступали за единую и неделимую Россию при определенной автономии национальных территорий. И все-таки после октябрьской революции 1917 г. в результате длительных дискуссий на разных уровнях большевики решили, что наиболее приемлемый вариант государственного устройства в условиях России – это федерация. В первой советской Конституции РСФСР 1918 г. в ст. 2 определено, что новая Республика «учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация Советских национальных республик» [7].

При этом в историко-правовой литературе, на наш взгляд, недостаточно обращается внимания на субъектный состав новой Федерации, в частности, отмечается, что субъектами Федерации были национальные республики и области [8, с. 144].

Между тем в тексте самой Конституции РСФСР устанавливается, что, помимо республик, в состав РСФСР могли входить «автономные областные союзы» (ст. 11), состоявшие из «областей, отличающихся особым бытом и национальным составом». При этом, однако, данное положение не совсем согласуется с упомянутой ст. 2 Конституции РСФСР, где идет речь только о национальных республиках. Кроме того, ничего не говорится о ненациональных территориях, то есть, территориях с русским населением. Данные обстоятельство отражают некоторые противоречия Основного закона. Другое дело, что Конституция РСФСР 1918 г. утверждалась в период острого революционного кризиса, и соответственно данный конституционный акт имел прежде всего политическое, а не правовое значение – мы полагаем, что именно это является причиной того, что для губерний (областей) с русскоязычным населением в Конституции РСФСР так и не был определен их статус в федеративном государстве. Что касается республик, то в начале 1918 г. в состав Российской Республики входили Туркестанская Советская Республика, Кубано-Черноморская Советская Республика, Терская Советская Республика, Таврическая Советская Республика, Донская Советская республика, объявившие себя частями Российской Федерации [9, с. 105]. А еще раньше, в декабре 1917 г., Первый Всеукраинский съезд Советов также объявил Украинскую Республику федеративной частью Российской Республики. И в целом Россия провозглашалась Федерацией с автономными образованиями как субъектами Федерации, где основными субъектами Федерации являлись автономные республики, а позже появились автономные области и трудовые коммуны (последние просуществовали недолго)

[10].

Однако, согласно Конституции, статус республик определялся законом (лишь статус вопрос о полномочиях субъектов РСФСР в Конституции РСФСР 1918 г. был обойден стороной, показывает политический приоритет данного акта, то есть, изначально Федерация лишь провозглашалась, но не закреплялась юридически как таковая [11, с. 1144]. И в целом Конституция РСФСР 1918 г. была рассчитана на «переходный момент» (ст. 9), чем объясняется преобладание политических вопросов. Тем не менее, заложенные в ней основы национально-государственного устройства перешли в последующие Конституции РСФСР 1925, 1937 и 1978 гг. и действовали вплоть до распада СССР в 1991 г. При этом создание СССР в 1922 г. и его конституционное закрепление в Конституции СССР 1924 г. формально мало повлияло на федеративные начала именно в РСФСР, о чем могут свидетельствовать соответствующие нормы Конституции РСФСР 1925 г., которая в этом контексте стала основой и для Конституции РСФСР 1937 г., которую мы рассмотрим подробнее, учитывая, что к тому времени общественно-политическая обстановка в стране стала относительно стабильной (что касается союзной федерации, то есть, СССР, то в Конституции 1936 г. [12] федеративные начала были отражены, с формальной точки зрения достаточно четко). Но в РСФСР по-прежнему были противоречия. Так, в Конституции РСФСР 1937 г. [13] неопределенным оставался вопрос о статусе краев (областей), в которых, как и ранее, формировались местные органы власти и которые формально не относились к субъектам Российской Федерации, и в целом о федерации как таковой в этой Конституции практически ничего не говорится, и о ней можно судить лишь по нормам об автономных республиках (областях) и ряду других немногих норм.

Вместе с тем в ст. 24 содержится перечень территориально-публичных обра-

зований, из которых состояла РСФСР, и, что примечательно, в этом перечне сначала перечисляются края, области, и только потом, в конце, автономные республики и автономные области. Такой подход отражает противоречивость позиции законодателя в этом вопросе, но мы не акцентируем на нем своего внимания. В Конституции РСФСР 1978 г. [14] федеративные отношения раскрывались также на минимальном уровне и по той же причине, которая указывалась ранее (то есть применительно к Конституции РСФСР 1937 г.), но в разделе о национально-государственном и административно-территориальном устройстве автономные республики были возвращены в соответствующем перечне территориально-публичных образований на первое место, затем перечислялись края, области, города федерального значения (Москва, Ленинград), автономные области в составе краев и автономные округа в составе краев и областей. Нельзя не признать, что этот перечень выстроен достаточно четко, но его новое изменение лишь подтверждает неопределенность законодателя в том, какие же территориальные образования являются полноценными субъектами РСФСР (учитывая, что на уровне краев и областей формировались местные Советы), и не случайно этот термин («субъект РСФСР» или «субъект Российской Федерации») в Конституции вообще не используется. Всего насчитывалось 99 публично-территориальных образований пяти (!) их разновидностей. Из них только автономные республики имели признаки субъектов Федерации, а все остальные территориально-публичные образования – в количестве 83 – не являлись субъектами Федерации, их политико-правовой статус имел один общий признак – все они относились к местным Советам народных депутатов (глава 17 Конституции РСФСР).

И вот с таким «багажом» конституционно-правового и законодательного регулирования полномочий субъектов федеративных отношений наша страна

подошла к рубежу 1991 г. Однако в части интересующего нас вопроса принципиальных изменений в течение некоторого времени не происходило субъектами Федерации в РСФСР по-прежнему были только республики, и этом мы усматриваем серьезный перекося в развитии федерализма в России, который имел место несколько десятилетий. И лишь в марте 1992 г. был принят Закон РФ «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой областной администрации» [15], где краевой, областной Совет народных депутатов закреплялись в качестве представительных органов госвласти на своих территориях соответственно края, области, то есть они отграничивались от местных Советов, которыми являлись все предшествовавшие десятилетия. Это был важный шаг, но второго ожидаемого шага тогда не последовало, а именно указанные краевой, областной Совет народных депутатов еще не могли принимать законы (их акты именовались «решениями», среди которых единственным нормативным актом был устав соответствующей территории).

Наконец, Конституция Россия 1993 г. придала России классическую Федерацию, какой был в свое время Союз ССР. И здесь мы можем констатировать один из парадоксов исторического развития советской государственности, который, очевидно, следует учитывать нынешней

правлящей элите России. Речь идет о том, что союзная федерация (СССР) имела довольно четкое конституционно-правовое регулирование в Конституции СССР. Но именно такая, «правильно», непротиворечиво выстроенная федерация равноправных союзных республик развалилась, а внутриреспубликанская федерация (РСФСР), выстроенная, фактически, в виде нелогичной унитарно-федеративной территориально-публичной конструкции, осталась в целостности. Разумеется, это произошло не вследствие юридических норм (таковые лишь отражают фактически складывающиеся отношения в государстве, где элита уверенно держит в своих руках рычаги управления), а в результате более глубоких процессов, которые еще не исследованы должным образом, и на этот счет имеется ряд интересных публикаций, в том числе современного периода [16; 17; 18; 19 и др.]. В этой связи мы полагаем, что для переживаемого Россией исторического периода концепция федерализма по Конституции России 1993 г. является если не оптимальной, то приемлемой, и главным направлением совершенствования Федерации, как представляется, должно быть последовательное уменьшение различий в уровне экономического развития, и соответственно, в уровне жизни населения субъектов Федерации.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Радищев А.Н. Путешествие из Петербурга в Москву. М., 1973. 299 с.
2. Революционный радикализм в России: век девятнадцатый. Документальная публикация / РАН. Ин-т росс. истории / Под ред. Е.Л. Рудницкой. М.: Археографический центр, 1997. 576 с.
3. Ленин В.И. ПСС. Т. 7.
4. Гросул В.Я. Образование СССР (1917-1924 гг.). М.: ИТРК, 2007.
5. Ленин В.И. ПСС. Т. 25.
6. Ленин В.И. ПСС. Т. 48.
7. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов 10.07.1918) // Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 51. № 582.
8. Толстая А.И. История государства и права России. М.: Юстицинформ, 2010. 320 с.
9. Чистяков О.И. Становление Российской Федерации (1917 – 1922 годы). М.: Изд-во МГУ, 1966. 326 с.
10. Бредихин А.Л. Федеративная система Российской Федерации // Материал подготовлен для справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. Смирнова В.В. К вопросу о развитии правовых основ российского федерализма и проблемы управления // Административное и муниципальное право. 2014. N 11. С. 1142 - 1153.
12. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. 6 декабря.
13. Постановление Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21.01.1937 "Об утверждении Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики" (вместе с Конституцией) // История советской Конституции в документах / Сост. А.А. Липатов, Н.Т. Савенков. М.: Госюриздат, 1957.
14. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики" (принята Верховным Советом РСФСР 12.04.1978) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1978. № 15. Ст.407.
15. Закон Российской Федерации от 05. 03. 1992 г. № 2449-1 «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой областной администрации» // Российская газета. 1992. 20 марта.
16. Умнова-Конюхова И. А. Эволюция федеративной государственности: общемировые тенденции // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2023. Т. 23, № 3. С. 101-112.
17. Бредихин А.Л., Парфенов Н.П. "Имперский" федерализм в российской системе государственного управления // Право и государство: теория и практика. 2022. № 7. С. 14-18.
18. Эриашвили Н.Д. О роли права в регулировании федерализма в Российской Федерации // Закон и право. 2024. № 5. С. 145—149.
19. Кожевников О.А., Кузнецова С. С. Принцип федерализма в миграционной политике России и зарубежных стран: сравнительно-правовое исследование // Рос. юрид. журнал. 2023. № 4. С. 42-59.

#### REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Radishhev A.N. Puteshestvie iz Peterburga v Moskvu. M., 1973. 299 s.
2. Revoljucionnyj radikalizm v Rossii: vek devyatnadcatyj. Dokumental'naja publikacija / RAN. In-t ross. istorii / Pod red. E.L. Rudnickoj. M.: Arheograficheskij centr, 1997. 576 s.
3. Lenin V.I. PSS. T. 7.
4. Grosul VJa. Obrazovanie SSSR (1917-1924 gg.). M.: ITRK, 2007.
5. Lenin V.I. PSS. T. 25.
6. Lenin V.I. PSS. T. 48.
7. Konstitucija (Osnovnoj Zakon) Rossijskoj Socialisticheskoj Federativnoj Sovetskoj Respubliki (prinjata V Vserossijskim s#ezdom Sovetov 10.07.1918) // Sobranie uzakonenij RSFSR. 1918. № 51. № 582.
8. Tolstaja A.I. Istorija gosudarstva i prava Rossii. M.: Justicinform, 2010. 320 s.
9. Chistjakov O.I. Stanovlenie Rossijskoj Federacii (1917 – 1922 gody). M.: Izd-vo MGU, 1966. 326 s.
10. Bredihin A.L. Federativnaja sistema Rossijskoj Federacii // Material prigotovlen dlja spravocno-pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus».
11. Smirnova V.V. K voprosu o razvitii pravovyh osnov rossijskogo federalizma i problemy upravlenija // Administrativnoe i municipal'noe pravo. 2014. N 11. S. 1142 - 1153.
12. Konstitucija (Osnovnoj Zakon) Sojuza Sovetskih Socialisticheskikh Respublik (utv. Postanovleniem Chrezvychajnogo VIII S#ezda Sovetov SSSR ot 05.12.1936) // Izvestija CIK SSSR i VCIK. 1936. 6 dekabrja.
13. Postanovlenie Chrezvychajnogo HVII Vserossijskogo S#ezda Sovetov ot 21.01.1937 "Ob utverzhenii Konstitucii (Osnovnogo Zakona) Rossijskoj Sovetskoj Federativnoj Socialisticheskoj Respubliki" (vmeste s Konstituciej) // Istorija sovetskoj Konstitucii v dokumentah / Sost. A.A. Lipatov, N.T. Savenkov. M.: Gosjurizdat, 1957.
14. Konstitucija (Osnovnoj Zakon) Rossijskoj Sovetskoj Federativnoj Socialisticheskoj Respubliki" (prinjata Verhovnym Sovetom RSFSR 12.04.1978) // Vedomosti Verhovnogo Soveta RSFSR. 1978. № 15. St.407.

- 
15. Zakon Rossijskoj Federacii ot 05. 03. 1992 g. № 2449-1 «O kraevom, oblastnom Sovete narodnyh deputatov i kraevoj oblastnoj administracii» // Rossijskaja gazeta. 1992. 20 marta.
  16. Umnova-Konjuhova I. A. Jevoljucija federativnoj gosudarstvennosti: obshhemiroye tendencii // Vestnik JuUrGU. Serija «Pravo». 2023. T. 23, № 3. S. 101-112.
  17. Bredihin A.L., Parfenov N.P. "Imperskij" federalizm v rossijskoj sisteme gosudarstvennogo upravlenija // Pravo i gosudarstvo: teorija i praktika. 2022. № 7. S. 14-18.
  18. Jeriashvili N.D. O roli prava v regulirovanii federalizma v Rossijskoj Federacii // Zakon i pravo. 2024. № 5. S. 145—149.
  19. Kozhevnikov O.A., Kuznecova S. S. Princip federalizma v migracionnoj politike Rossii i zarubezhnyh stran: sravnitel'no-pravovoe issledovanie // Ros. jurid. zhurnal. 2023. № 4. S. 42-59.
-