

# ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА В ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ МЫСЛИ ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XIX — НАЧАЛА XX века И СОВРЕМЕННЫЙ РОССИЙСКИЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ

***Аннотация.** В статье рассматривается проблема формы государственного устройства России как конституционного государства. Еще в отечественной политико-правовой мысли во второй половине XIX — начале XX в. основная полемика развернулась между сторонниками федерализации и так называемой автономизации отдельных территорий России. Первые считали, что федерация позволяет дать правовой ответ на вызовы национализма и пролетарского интернационализма в большевистской версии. Вторые полагали, что в Российской империи того времени отсутствуют равновеликие территории, способные существовать самостоятельно, а значит, и выступать в качестве полноценных субъектов федерации. Современная Россия, согласно Конституции 1993 г., является федеративным государством. Конкретизация же принципов российского федерализма осуществлена в гл. 3 Конституции — в ст. 71, где устанавливаются предметы исключительного ведения РФ, в ст. 72, где перечислены предметы совместного ведения РФ и субъектов РФ, а также в ст. 73, устанавливающей, что вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти. Однако экономическая, социальная и политическая дифференциация регионов, которые значительно отличаются друг от друга по условиям жизни и труда граждан, порождают сомнения в справедливости существующей системы. Дотационность большинства субъектов федерации, а следовательно, их зависимость от субвенций федеральной власти, не оставляют возможностей для реализации интересов территориально-публичных коллективов, проживающих в субъектах федерации. Сложившаяся система федеративных отношений в современной России больше соответствует представлениям отечественных правоведов начала XX века об автономизации, чем о федерализме. И, соответственно, она порождает те же антиномии в теории и негативные последствия на практике. Для того чтобы их преодолеть, необходимо обратиться к базовым принципам конституционализма как формы правосознания: свободе и справедливости, основанным на признании равного человеческого достоинства. Федерализм в конституционном государстве строится на основе совокупности территориально-публичных коллективов, обладающих правоспособностью. Поэтому никаких совместных предметов ведения центра и субъектов федерации в федеративном конституционном государстве, предусмотренных ст. 72 Конституции РФ, быть не может, так как тем самым серьезно ограничивается правосубъектность членов федерации.*

© Кочетков В. В., 2017

\* Кочетков Владимир Валерьевич, кандидат философских наук, доцент Международного славянского института  
vovov69@mail.ru  
129085, Россия, г. Москва, ул. Годовикова, д. 9, стр. 25

**Ключевые слова:** российский конституционализм, федерализм, автономия, конституционное государство, форма государственного устройства, Российская империя, права человека, правосубъектность, территориально-публичный коллектив, право на самоопределение.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2017.123.2.155-165**

В последнее время все чаще раздаются голоса о необходимости пересмотра действующей российской Конституции. У ее критиков довольно много претензий, в том числе и в адрес формы государственного устройства РФ. Недовольство по поводу сложившейся системы федеративных отношений высказывают и действующие политики (особенно из регионов), и правоведаы с политологами. И связано это не только с несправедливостью межбюджетных отношений, когда шесть регионов-доноров, получается, кормят всю страну, а с общим ощущением наличия какого-то изъяна в самой теории и практике российского федерализма. На мой взгляд, обращение к теоретическому наследию отечественных конституционалистов второй половины XIX — начала XX в. позволит вывести обсуждение этой проблемы на новый уровень.

Многонациональный состав Российской империи во второй половине XIX — начале XX в. предопределил то, что в фокусе внимания российских правоведов того времени находился вопрос о форме устройства российского конституционного государства. Межнациональные противоречия и бездумная политика русификации, проводимая царским правительством, усугубляли сложность положения. Данный вопрос обостренно воспринимался ими еще и потому, что многие ученые были также представителями народов, которые находились под жестоким давлением самодержавия. В условиях политических и национальных конфликтов необходимо было выработать взвешенную позицию по вопросу о будущей государственно-правовой форме устройства России того времени.

Как известно, идея национального самоопределения народов была представлена в программах всех русских политических пар-

тий задолго до того, как она была сформулирована Президентом США В. Вильсоном для Европы в период Первой мировой войны. Это связано с тем, что первыми вопрос о возможности самоопределения, для начала в виде автономии, поставили в России поляки, которые были включены в состав Российской империи по решению Венского конгресса 1815 г. Вполне естественно, что спектр взглядов на этот болезненный вопрос русской действительности у российских ученых второй половины XIX — начала XX в. был чрезвычайно широк. Были среди них и так называемые великодержавники, совершенно отрицавшие какую-либо перспективу национального самоопределения. Типичным их представителем, например, являлся П. Б. Струве, для которого даже сама идея преподавания на украинском языке в лицах и университетах представлялась смешной и неприемлемой. Ему активно возражал Б. А. Кистяковский, который обвинял русское общество и государство в крайне «эгоистическом» отношении к Украине, имея в виду шовинистическую политику русификации<sup>1</sup>. Он требовал признать, «что народу украинскому присуща особая воля или какая-то мистическая сила, побуждающая его отстаивать свою самобытную национальную индивидуальность»<sup>2</sup>. Напоминая о словах Гамаиила из Апостольских деяний<sup>3</sup>, он утверждал, что «всякое истинное культурное движение есть проявление Духа Божия в человеке, а потому оно свято, а насилье над ним грех»<sup>4</sup>.

По вопросу о форме устройства будущего российского государства не было согласия между конституционалистами того времени. Например, М. М. Ковалевский полагал следующее: «Пестрота национального состава, различие исторических судеб объединяемых государством племен и народностей, резкое

<sup>1</sup> Кистяковский Б. А. К вопросу о самостоятельной русской культуре // Русская Мысль. 1911. № 5. С. 133.

<sup>2</sup> Кистяковский Б. А. Указ. соч. С. 143.

<sup>3</sup> «И ныне говорю вам, отстаньте от людей сих и оставьте их; ибо если это предприятие и это дело — от человеков, то оно разрушится; а если от Бога, то вы не можете разрушить его; берегитесь, чтобы вам не оказаться и богопротивниками». (Деян., 5, 34—39.)

<sup>4</sup> Указ. соч. С. 146.

противоречие экономических интересов отдельных областей, — все это вместе взятое является причиной, по которой единство может быть поддержано только при федеративном устройстве, оставляющем большой простор для самостоятельности ранее сложившихся территориальных групп»<sup>5</sup>. По его мнению, федеративное устройство российского государства будет полностью соответствовать идеалу Ж.-Ж. Руссо, который считал, что демократия на больших территориях невозможна.

Большинство же российских правоведов второй половины XIX — начала XX в. склонялось не к федерализации, а к автономизации отдельных территорий Российской империи (децентрализации государственной власти) в случае наличия устойчивых местных интересов, а для национальностей, не готовых к квазигосударственному бытию, предлагалась так называемая культурная автономия. Их духовным лидером был Ф. Ф. Кокошкин, который исходил из того, что «децентрализация в той или иной ее форме всегда служит могущественным средством для удовлетворения потребности населения в самоопределении, в частности в культурном самоопределении»<sup>6</sup>. При этом культурная (национальная) автономия не обязательно должна совпадать с территориальной децентрализацией. По его мнению, федеративное устройство не отвечало интересам построения стабильного конституционного государства в России. Почему? «Федерация предполагает, если не долгое равенство составных частей, то, во всяком случае, их сравнимость, их соизмеримость, их приблизительно одинаковый удельный вес»<sup>7</sup>. В России же, по мнению Ф. Ф. Кокошкина, налицо неравномерность развития различных территорий и перемешанность различных национальностей.

При этом он полагал, что федерализация России по национальному признаку есть верный путь к гибели государства. Он писал по этому поводу следующее: «Нет ни одной федерации в мире, которая была бы построена на национальных началах, иначе говоря, на разделении государства на его составные части по

национальностям»<sup>8</sup>. Кроме того, федерализм предполагает равноправие субъектов, в том числе и в верхней палате органа народного представительства. При этом он спрашивает: «Мыслимое ли это дело, чтобы в решении важнейших государственных дел восьмидесяти-миллионный великорусский народ имел такой же голос, как любая национальность, насчитывающая несколько сот тысяч членов?»<sup>9</sup>. И его ответ на этот вопрос, конечно, отрицательный.

По мнению Ф. Ф. Кокошкина, построение Российской Федерации, основанной на началах национального разделения, представляет задачу государственного строительства, практически неосуществимую без разделения русского народа на отдельные области. Но тогда возникает асимметрия единых национальных образований и дисперсности русского народа. Он в этой связи справедливо полагал, что разделение Российской империи на национальные республики приведет не к федерации, а в лучшем случае к конфедерации.

Однако из-за масштабов территории России и ввиду разнообразия национального состава ее населения «необходимо не только местное самоуправление, т.е. не только местная децентрализация управления, необходима также и децентрализация законодательства»<sup>10</sup>, именно это он и называл автономией. Ф. Ф. Кокошкин выступал за предоставление автономии губерниям и областям с правом иметь законодательство по всем вопросам местной жизни, естественно, при условии преимущественной юридической силы общегосударственных законов. Однако при этом он считал, что в России нет условий для создания органа, подобного Верховному суду США, который мог бы разрешать споры о компетенции местного и общегосударственного законодательства. Поэтому он выступал за предоставление этой функции парламенту. Ф. Ф. Кокошкин писал по этому поводу следующее: «Практически это могло бы быть построено так, что или местные представители общегосударственной власти, или центральное правительство должны иметь сведения об издаваемых автономными органами

<sup>5</sup> Ковалевский М. М. Общее конституционное право. Часть II. СПб., 1908. С. 34.

<sup>6</sup> Кокошкин Ф. Ф. Автономия и федерация. СПб., 1917. С. 3.

<sup>7</sup> Указ. соч. С. 7.

<sup>8</sup> Указ. соч. С. 6.

<sup>9</sup> Указ. соч. С. 11.

<sup>10</sup> Указ. соч. С. 19.

местных законах до приведения их в действие, и, в случае если центральное правительство, или его представитель найдет, что эти законы вторгаются в компетенцию общегосударственной власти, то эти законы передаются на рассмотрение общегосударственного народного представительства, которое может и отменить их»<sup>11</sup>.

Ф. Ф. Кокошкин выступал против решения вопроса о составе России на Учредительном Собрании, настаивая на том, чтобы это делалось только по истечению определенного времени и только путем проведения местных референдумов. «С моей точки зрения, политика осуществления федерации или автономии опасны, главным образом потому, что эти вопросы становятся на очередь одновременно с установлением самой конституции»<sup>12</sup>. Главное, по его мнению, было разобраться с формой правления и гарантировать свободу, а потом можно решать и другие вопросы. Иначе говоря, у него выходило, что в Конституции не должно было быть указания на форму устройства государства, а только на форму правления, поскольку для конституционного государства это был вопрос второстепенной важности. Он был убежден в том, что «...вопрос об областной автономии не может быть окончательно разрешен ранее общего политического освобождения»<sup>13</sup>. Иначе говоря, он полагал, что национально-культурные права и вопросы национального самоопределения имеют вторичный характер по сравнению с гражданскими и политическими свободами. С одной стороны, это странно, поскольку конституционализм при строительстве государства исходит из принципа народного суверенитета. Здесь имеется некоторая непоследовательность, поскольку предполагается неравный суверенитет фактически неравных народов, то есть отрицается формальное юридическое равенство. Кроме того, при таком подходе государство теряет свой учредительный (производный) характер и наделяется самостоятельным бытием и ценностью. Правда, у Ф. Ф. Кошкина речь идет о будущем конституционном государстве. С другой стороны, нельзя не согласиться с Ф. Ф. Кокош-

киным в том, что права и свободы гражданина имеют приоритетное значение в конституционализме.

Что такое областная автономия с юридической точки зрения? По мнению Ф. Ф. Кокошкина, «областная автономия не есть создание государства в государстве, а лишь перенесение части законодательной деятельности одного и того же государства из центра на места, иначе говоря, распространение на область законодательства основного принципа местного самоуправления, в силу которого местные дела должны решаться местными выборными людьми»<sup>14</sup>. Он исходил из того, что юридически государственное единство заключается не в централизации и не в административном и законодательном «единообразии», а в верховенстве (суверенитете) центральной государственной власти. Местная автономия не нарушает государственного единства, если она устанавливается общегосударственным законом (Конституцией), определяющим ее границы, и если наряду с местным представительством существует общегосударственное, в котором участвует и население автономных областей.

Как известно, внешними (материальными) средствами для поддержания государственного единства являются единство армии, внешних сношений с зарубежными странами и общегосударственный бюджет. «Но главная и наиболее прочная опора государственного единства и могущества лежит в области народной психологии, в сознании всем населением общности его политических интересов. Для того чтобы такое сознание могло развиваться и крепнуть, не нужно ни этнографической, ни культурно-бытовой однородности всего государства, но необходимо, чтобы интересы одних его частей не приносились в жертву интересам других, чтобы объединение было выгодно для всех и чтобы оно не препятствовало широкому удовлетворению местных нужд»<sup>15</sup>.

Итак, по мнению Ф. Ф. Кокошкина, «автономия есть необходимый в представительном государстве порядок издания местных законов; она нужна там, постольку и в тех пределах, где, поскольку и в каких пределах нужны местные

<sup>11</sup> Кокошкин Ф. Ф. Автономия и федерация. С. 24.

<sup>12</sup> Указ. соч. С. 28.

<sup>13</sup> Кокошкин Ф. Ф. О правах национальностей и децентрализации. М., 1906. С. 34.

<sup>14</sup> Кокошкин Ф. Ф. Областная автономия и единство России. М., 1906. С. 7.

<sup>15</sup> Указ. соч. С. 13—14.

законы»<sup>16</sup>. Он полагал, что национальный вопрос и вопрос об автономии (децентрализации) не связаны между собой. Ф. Ф. Кокошкин считал, что в конституционном государстве национальный вопрос как таковой может быть сведен к трем отдельным вопросам:

- 1) о равноправии всех граждан независимо от их национальности;
- 2) об устранении всех препятствий к сохранению и свободному развитию языка, литературы и культуры каждой национальности;
- 3) о равноправности языков различных народностей в местных государственных и общественных установлениях, а также в школе.

«Поэтому весьма важно, чтобы право каждой народности на свободное культурное самоопределение было гарантировано основным законом»<sup>17</sup>. Русский язык при этом должен быть основой государственного единства и управления армией. В судопроизводстве же, например, местный язык вполне, по мнению Ф. Ф. Кокошкина, был допустим.

Каким образом можно соединить принцип единства конституционного государства с принципом самостоятельности его отдельных частей? Одни правоведы полагали, что для этой цели достаточно расширения компетенции органов местного самоуправления, т.е. административной децентрализации. Другие считали необходимым осуществить политическую децентрализацию, распространяющуюся как на управление, так и на законодательство или приближающегося к федерации устройства Российской империи. Сам Ф.Ф. Кокошкин полагал, что местное самоуправление должно заниматься всеми местными вопросами. А «... деятельность местных представителей центральной власти должна по общему правилу заключаться не в активном управлении, а лишь в надзоре за законностью деятельности органов самоуправления с правом передавать постановления, признаваемые законными, на рассмотрение органов административной юстиции»<sup>18</sup>. Идеалом для него являлась не только административная, но и законодательная децентрализация России.

Компетенция автономии должна была устанавливаться путем издания отдельного общегосударственного закона. По мнению Ф.Ф. Кокошкина, «... в основе подобного размежевания всегда должно лежать взаимное соглашение сторон, а уполномоченными к такому соглашению могут быть лишь правильно и свободно избранные представители всего населения. ...Областные законодательные собрания, как и общеимперская Государственная Дума, должны быть избираемы путем всеобщего, прямого, равного и закрытого голосования»<sup>19</sup>. Иначе говоря, необходимой предпосылкой автономизации и решения национального вопроса является наличие общего конституционного пространства. Сам Ф. Ф. Кокошкин, кстати говоря, считал, что единственной территорией в Российской империи того времени, готовой к автономии, является Царство Польское.

С этим подходом в принципе был согласен и С. А. Котляревский, который исходил из того, что «классическая теория союзного государства основана на том, что существует определенный юридический критерий, позволяющий различать несамостоятельное государство и автономную провинцию, — критерий наличия или отсутствия собственного права»<sup>20</sup>. Однако, например, Канада и Австралия как автономии Британской империи в то время уже имели больше полномочий, чем государство (штат) Нью-Джерси в США или федеральная земля Саксония в Германии. Поэтому он предлагает следующий критерий: «В пределах поставленной задачи имеет особое значение контраст двоякого рода государств: таких, где центральная власть обладает свободой менять по своему усмотрению организацию отдельных частей страны, и таких, где она в этом смысле связана обязательным участием тех или иных органов, представляющих указанные части. Это различие не вполне соответствует различию федеративных и унитарных государств, как оно обычно проводится»<sup>21</sup>. При этом С. А. Котляревский считал, что с точки зрения правовой связанности федерации лучше соответствуют критерию правового государства, поскольку части госу-

<sup>16</sup> Кокошкин Ф. Ф. Областная автономия и единство России. С. 14.

<sup>17</sup> Указ. соч. С. 21.

<sup>18</sup> Указ. соч. С. 29.

<sup>19</sup> Указ. соч. С.37.

<sup>20</sup> Котляревский С. А. Власть и право: Проблема правового государства. М., 1915. С. 259.

<sup>21</sup> Указ. соч. С. 261.

дарства связаны договором, а не административной властью. Однако в то же время есть запрос на большую централизацию управления, особенно в финансово-бюджетной сфере. Также центр должен иметь право субсидиарного законодательства по предметам, относящимся к ведению отдельных частей, если местная власть ими пренебрегает.

Природа автономии суть также правовая. «Подобно федерации и автономия может создавать связанность центральной власти — связанность, притом, идущую иногда весьма далеко; но последняя здесь не вытекает из предшествующего самостоятельного государственного существования автономной области. Автономия есть самоограничение власти в унитарном государстве, основанное на признании не только особых интересов данной области, но и особого права удовлетворять эти интересы при помощи местных органов. Можно сказать, она есть расширение местного самоуправления, при котором функции, обычно осуществляемые в данном государстве центральной властью, передаются местным органам, и в то же время за членами государственного союза, живущими в данной области, признается соответственное право на участие в той или другой форме в этих органах»<sup>22</sup>. Отсюда вытекает важное следствие: автономия вовсе не предполагает равноправия наделенной его части государственного целого со всеми другими. Наоборот, она обычно есть своеобразная привилегия, основанная на исключительных материальных и культурных условиях данной области. В этой связи С. А. Котляревский не согласен с определением автономии, предложенным Б. Э. Нольде, а именно: «Самоуправление, покоящееся на собственном, а не дарованном государственном праве, называется автономией»<sup>23</sup>. По его мнению, при таком подходе юридически стирается граница между автономной провинцией и (несуверенным) государством.

По мнению С. А. Котляревского, «...юридически она (автономия. — В. К.) всегда не подтверждает старые права, а создает новые, создает, можно сказать, новое юридическое

лицо. В этом смысле она вполне соответствует принципу правового государства, устанавливая правоспособность там, где история подготовила почву для дееспособности, не только совместимой с общим благом, но и осуществляемой в его интересах. Образование автономии лишь подводит юридический итог социально-культурному процессу, выделившему данную область из общей государственной территории»<sup>24</sup>. Кроме того, он полагал, что создание автономий соответствует общей тенденции к децентрализации государственного управления и отвечает духу теории государственных функций местного самоуправления.

После Октября 1917 г., когда идея о праве национальностей на самоопределение поспособствовала распаду Российской империи, некоторые российские конституционалисты пересмотрели свое отношение к проблеме федерации и стали считать ее благом для России<sup>25</sup>. Так, С. А. Корф считал, что территориальное распределение народностей в бывшей империи очень выгодно России. Поскольку все народности живут по окраинам, то для России не существует вследствие этого столь трудно разрешимый вопрос о национальных анклавах, как, например, Венгрии или Румынии. Зато имелась более сложная проблема разнообразия национальных требований различных народностей: то, что было хорошо для Эстонии, могло быть совершенно неподходяще для Грузии, и наоборот. Поэтому исторические примеры Соединенных Штатов Америки или Германии он считал для России нерелевантными. Образцом для него скорее служила Британская империя, составленная именно из разнообразных и неравноправных частей.

Самое главное, по мнению С. А. Корфа, заключалось в том, что основой всякой федерации является равнодействующая между центробежными и центростремительными силами: «Центробежные силы нашей бывшей империи довольно легко определить; они сводятся к нынешней неприязни, равно к исторически выросшему на почве притеснений со стороны царского правительства и иностранной пропаганды стремлению обеспечения своих соб-

<sup>22</sup> Котляревский С. А. Власть и право: Проблема правового государства. С. 271.

<sup>23</sup> Нольде Б. Э. Очерки русского государственного права. СПб., 1911. С. 269.

<sup>24</sup> Котляревский С. А. Власть и право: Проблема правового государства. С. 272—273.

<sup>25</sup> Справедливости ради надо сказать, что после 1917 г. далеко не все русские правоведы считали необходимой федерализацию России. К их числу принадлежал, например, И. А. Ильин.

ственных культурно-национальных идеалов, своего собственного национального развития; политические мотивы, на наше счастье, играли до последнего времени второстепенную роль и подогреты были совершенно исключительной обстановкой большевистского режима»<sup>26</sup>.

Чтобы соблюсти интересы и федерации, и ее членов, нужно четко определить и разграничить их интересы. «Обобщая ответ, можно сказать, что центру нужны: свободный выход к морям, свободный экономический обмен с внешним миром, хорошо защищенные государственные границы, свобода национальной обороны и такая структура международных сношений, которая охраняла бы центр от возможного эксплуатирования другими державами окружающих его соседних народностей. С другой стороны, существо интересов окраинных народностей сводится к вопросу национального самоопределения, к правоохраненной возможности свободного развития и упрочения своих собственных национальных самосознания и культуры»<sup>27</sup>.

С. А. Корф полагал, что в случае Польши, Финляндии и Армении надо говорить о признании их суверенитета и заключения межгосударственных договоров с целью совместной обороны против третьих стран. Он писал по этому поводу следующее: «При заключении федеративного соглашения с Балтийской группой или Грузией, следовательно, придется точно определить и перечислить русские интересы и выработать, таким образом, интересы общегосударственные, федеральные, в отличие от интересов местных, обеих договаривающихся сторон; сюда войдут примерно не только вопросы обороны, внешней политики, торговых сношений и промышленности, но и интересы финансовые, денежного обращения, почты, путей сообщения и в особенности — железных дорог. Раз будут определены федеральные интересы, необходимо будет создать и специальные федеральные органы, в отличие от государственных органов обеих договаривающихся сторон»<sup>28</sup>.

Если рассмотреть описание С. А. Корфом государственного строя подобной, довольно разношерстной, федерации, можно сказать следующее. Каждая из ее составных частей

имеет право организовать свой местный строй, сообразно местным требованиям. Он полагал, что одной законодательной палаты в местном парламенте в этом случае будет совершенно достаточно. При этом он впервые в российском конституционализме применил принцип субсидиарности для конструирования федеративных отношений: «Распределение компетенций между частями и федеральным целым должно быть согласовано со следующим общим принципом: все то, что ясно не передано федерации и не причислено к компетенции федеральных органов, подлежит неизменно компетенции составных частей»<sup>29</sup>.

По мнению С. А. Корфа, федеративный строй предполагает следующие центральные федеральные органы:

- а) главу государства, причем избирательные закон и порядок должны быть тождественны для всех составных частей федерации;
- б) федеральные законодательные органы, причем нижняя палата должна избираться также всенародно, тогда как верхняя должна представлять собою отдельные составные части на начале равноправия;
- в) система федеральных судов, ведению которых должны подлежать все судебные споры касательно общих федеральных интересов, касательно конфликтов между составными частями федерации, равно относительно толкования федеральной конституции (последняя функция, по его мнению, особенно существенна);
- г) федеральное правительство, возглавляемое главой государства и ответственное перед федеральным парламентом.

При этом компетенция федеральных министерств будет весьма различна. Некоторые министерства могут функционировать в пределах всей федерации, например военное, морское или иностранных дел. Другие, наоборот, только в известных частях таковой, например путей сообщений, торговли и др. Компетенцию этих органов и ведомств можно будет, следовательно, определить лишь после того, как будут заключены федеративные соглашения и точно известно будет, какая доля самостоятельности уделяется каждой из составных частей федерации.

<sup>26</sup> Корф С. А. Возможна ли в России федерация // Современные записки. Париж, 1921. № III. С. 178.

<sup>27</sup> Указ. соч. С. 179.

<sup>28</sup> Указ. соч. С. 183.

<sup>29</sup> Указ. соч. С. 187.

Самым трудным и наиболее спорным С. А. Корф считал вопрос об определении взаимоотношений местных и федеральной исполнительных властей или административных органов. По этому поводу он писал: «Мне представляется наиболее желательным, чтобы во всех частях федерации имелись парламентские министерства, а главы составных частей находились бы, в свою очередь, в тесной связи с федеральным центром. Этим обеспечивались бы интересы обеих сторон: местные нужды вполне удовлетворялись бы наличностью местного парламентского министерства, ответственного перед местной палатой, а интересы федеральные — непосредственною связью местного главы с федеральным центром. Кроме того, у составных частей могли бы быть свои собственные агенты при федеральном правительстве»<sup>30</sup>.

С. А. Корф полагал, что основы будущей федерации могут быть выработаны лишь посредством определенных соглашений центра с окраинами, ввиду чрезвычайного разнообразия национальных требований (культурных, политических, экономических, социальных) отдельных народностей. При выработке таких соглашений должно, по его мнению, иметь в виду некоторую общность институтов и принципов, но подробности федерального строя можно будет установить только *после* заключения ряда вышеназванных соглашений. «Конечно, не требуется заключения сразу соглашения со всеми будущими частями, можно достигнуть соглашения с некоторой группой, которая составит первоначальный центр; прочим народностям будет предоставлена затем возможность позднейшего присоединения, хотя совершенно очевидно, что такое последующее присоединение всегда будет менее выгодно, так как этим будет устранено участие данной народности в выработке основных принципов; они должны будут приниматься привстающими частями уже в готовом виде»<sup>31</sup>.

Выходит, что С. А. Корф полагал, что новая российская федерация должна иметь исключительно договорную основу, а не конституцион-

ную. Страх перед силой национально-освободительного движения заставил его отказаться от основных идей конституционализма, а именно приоритета прав и свобод человека и единого общегражданского статуса личности. Фактически совокупность этих федеративных договоров и должна была бы выступать в роли Конституции. Правда, он говорил о необходимости некоей общности институтов, но как она могла появиться в стране со столь разнообразным национальным составом при отсутствии общей конституции, остается не понятно. Также совершенно не понятно, как должна управляться самая большая часть федерации — Россия.

Таким образом, рассматривая форму устройства конституционного государства, российские правоведы второй половины XIX — начала XX века не смогли дедуцировать эту, на первый взгляд частность, из базовых ценностей конституционализма — приоритета частной и публичной автономии человека и гражданина, а также его учредительной власти при образовании государства. Поэтому они или настаивали на унитарной структуре конституционного государства, игнорируя реальность территориально-публичных коллективов (в лучшем случае, допуская их автономию по частным вопросам), или проповедовали договорной федерализм между исторически сложившимися национально-территориальными образованиями, игнорируя необходимость разделения и конституционализации властей на любом уровне. Представляется, что именно такая неубедительная и непоследовательная теоретическая позиция не позволила им противостоять большевистской идее о праве наций на самоопределение, дополненной пролетарским интернационализмом, которые сначала разрушили Российскую империю, а затем оправдывали установление большевистской диктатуры<sup>32</sup>.

Что все это значит для современной России? Современный российский федерализм часто определяют как «спящий» (например, А. Захаров)<sup>33</sup> или как «асимметричный» (например, С. А. Авакьян)<sup>34</sup>. Согласно ст. 1 Конституции РФ

<sup>30</sup> Корф С. А. Указ. соч. С. 188—189.

<sup>31</sup> Указ. соч. С. 190—191.

<sup>32</sup> Кочетков В. В. Конституционализм и система российской власти в конце XIX — начале XX века. М., 2014. С. 221.

<sup>33</sup> Захаров А. Унитарная федерация: Пять этюдов о российском федерализме. М., 2008. С. 78.

<sup>34</sup> Авакьян С. А. О статусе субъектов РФ и проблемах «российского федерализма» // Конституционный вестник. 1994. № 17. С. 23.

«Российская Федерация — Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления». Очевидно, что Конституция исходит из внутренней неразрывной взаимосвязи демократии, правового государства, народовластия и федерализма, которая только и может гарантировать реализацию императивного требования ст. 2 нашей Конституции о приоритете прав и свобод человека как целях государственного управления. Как справедливо отмечал О.Е. Кутафин, «в конституционном государстве права человека — это главный ценностный ориентир, системообразующая и составляющая его основа»<sup>35</sup>.

Конкретизация же принципов российского федерализма осуществлена в Главе 3 Конституции в ст. 71, где устанавливаются предметы исключительного ведения РФ, в ст. 72, где перечислены предметы совместного ведения РФ и субъектов РФ, а также в ст. 73, устанавливающей, что вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти. При этом необходимо помнить, что положение об обладании субъектами РФ всей полнотой государственной власти по предметам их исключительного ведения не означает признания за субъектами Федерации ограниченного суверенитета<sup>36</sup>. И если еще в 90-е гг. прошлого века федеральный центр практиковал заключение договоров о разграничении полномочий с отдельными субъектами (республиками), то в начале 2000-х гг. практика пошла по пути принятия федеральных законов по предметам совместного ведения и их конкретизации в законах субъектов федерации.

К чему это привело? Исходя из исследований современных российских ученых, можно констатировать, что в России сложилась специфическая федеративная система, которой присущи следующие черты:

— смешанный этнотерриториальный характер построения федерации, чреватый этноконфликтами;

- асимметричность масштабов федеральных единиц и, соответственно, неравный вес голосов проживающего в них населения;
- неравенство статусов субъектов федерации (различия между республиками и другими субъектами, наличие субъектов федерации, входящих одновременно в состав других субъектов);
- экономическая, социальная и политическая дифференциация регионов, которые значительно отличаются друг от друга по условиям жизни и труда граждан, по степени эффективности социальной инфраструктуры, по удельному весу и роли демократических институтов и процедур, по уровню политической активности и характеру политических предпочтений электората;
- дотационность большинства субъектов федерации, а следовательно, их зависимость от субвенций федеральной власти;
- авторитаризм региональных элит, меньший, чем в центре, контроль над их деятельностью со стороны гражданского общества и правовых институтов;
- неоправданно высокая роль субъективного фактора, когда личные качества главы региона и его персональные связи в центре во многом определяют отношение федеральных властей к региону и тем самым — социальное и экономическое положение проживающих в нем граждан<sup>37</sup>.

Очевидно, что сложившаяся система федеративных отношений в современной России больше соответствует представлениям отечественных правоведов начала XX в. об автономизации, чем о федерализме. И соответственно, она порождает те же антиномии в теории и негативные последствия на практике. Для того чтобы их преодолеть, необходимо обратиться к базовым принципам конституционализма как формы правосознания: свободе и справедливости, основанным на признании равного человеческого достоинства. С юридической точки зрения эти ценности, воплощенные в представлении о частной и публичной

<sup>35</sup> Кутафин О. Е. Российский конституционализм. М., 2008. С. 423.

<sup>36</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. М., 2009. С. 649.

<sup>37</sup> Баранов Н. А. Федерализм с российской спецификой // Современный федерализм: российские проблемы в сравнительной перспективе. Труды Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Санкт-Петербург, 21—22 ноября 2008 г. / под ред. Ю. Н. Солонина, Л. В. Сморгунова. СПб., 2008. С. 62.

автономии социального субъекта, конкретизируются в понятии правосубъектности как единства правоспособности, дееспособности и деликтоспособности. Федерализм в конституционном государстве строится на основе совокупности территориально-публичных коллективов, обладающими правоспособностью. Поэтому никаких совместных предметов ведения центра и субъектов федерации в федеративном конституционном государстве, предусмотренных ст. 72 нашей Конституции, быть не может, так как тем самым серьезно ограничивается правосубъектность членов федерации. Единство же правового порядка и целостность государства должна обеспечиваться не через ограничение правосубъектности членов федерации, а через реализацию базовых кон-

ституционных ценностей, зафиксированных в гл. 1 и 2 нашего Основного закона, что императивно закрепляется за федеральным центром ст. 71 Конституции. Именно эта теоретическая антиномия, выявленная еще отечественными правоведами в начале XX века, и генерирует дисбалансы в развитии системы федеративных отношений в современной России. Исправить ситуацию можно и без изменения текста Конституции с помощью соответствующего Определения Конституционного Суда РФ или через самоограничение законодательного зуда федерального законодателя по предметам совместного ведения. Необходима так же серьезная целевая программа по наполнению правосубъектности субъектов федерации реальным содержанием.

#### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. О статусе субъектов РФ и проблемах «российского федерализма» // Конституционный вестник. — 1994. — № 17.
2. Захаров А. Унитарная федерация: Пять этюдов о российском федерализме. — М., 2008.
3. Кистяковский Б. А. К вопросу о самостоятельной русской культуре // Русская мысль. — 1911. — № 5.
4. Ковалевский М. М. Общее конституционное право : в 2 ч. — СПб., 1908. — Ч. II.
5. Кокошкин Ф. Ф. Автономия и федерация. — СПб., 1917.
6. Кокошкин Ф. Ф. Областная автономия и единство России. — М., 1906.
7. Кокошкин Ф. Ф. О правах национальностей и децентрализации. — М., 1906.
8. Корф С. А. Возможна ли в России федерация // Современные записки. — Париж, 1921. — № 3.
9. Котляревский С. А. Власть и право: Проблема правового государства. — М., 1915.
10. Кочетков В. В. Конституционализм и система российской власти в конце XIX — начале XX века. — М., 2014.
11. Кутафин О. Е. Российский конституционализм. — М., 2008.
12. Нольде Б. Э. Очерки русского государственного права. — СПб., 1911.

Материал поступил в редакцию 12 апреля 2016 г.

#### FORMS OF GOVERNMENT IN THE NATIONAL POLITICAL AND LEGAL THOUGHT OF THE SECOND HALF OF XIX-BEGINNING OF XX CENTURY AND CONTEMPORARY RUSSIAN CONSTITUTIONALISM

KOCHETKOV Vladimir Valerievich — PhD in Philosophy, Associate Professor of the International Slavonic Institute  
vovov69@mail.ru  
109029, Russia, Moscow, Godovikova street, 9, bldg 25.

*Review.* The article describes a problem of forms of government in Russia as a constitutional State. Even in the national political and legal thought in the second half of XIX-beginning of XX century there was a main controversy between proponents of federalization and the so-called autonomy of individual territories of Russia. The first thought that the Federation allows you to give a legal response to the challenges of nationalism and proletarian internationalism in Bolshevik version. The second thought in Russian Empire at that time had no equal-sized territory that can exist independently, and thus serve as full members of the Federation. Modern Russia, according to the Constitution of 1993 onwards, is a federal State. Specification of Russian federalism principles is carried out in Chapter 3 of the Constitution in art. 71, which sets out the objects of the exclusive jurisdiction of the Russian Federation, in art. 72, which lists the subjects of joint jurisdiction of the Russian Federa-

tion and constituent entities of the Russian Federation, as well as in art. 73, establishing that outside the jurisdiction of the Russian Federation and the powers of the Russian Federation on the matters of joint competence of the Russian Federation and constituent entities of the Russian Federation the Russian Federation entities have full state power. However, economic, social, and political differentiation of regions which differ substantially in living and working conditions of citizens raise doubts as to the fairness of the current system. The grant nature of the majority of constituent entities of the Russian Federation, and, consequently, their dependence on subsidies of the Federal Government, do not leave opportunities for clusters of public interests groups, living in the constituent entities of the Federation. The current system of federal relations in modern Russia is more in line with the views of the native writers of the early twentieth century about autonomy than about federalism. And accordingly, it generates the same antinomy in theory and the negative consequences in practice. In order to overcome them, it is necessary to address the basic principles of constitutionalism as a form of awareness: freedom and justice, based on the recognition of the equal dignity of the human being. Federalism in the constitutional state is based on the clustering together of public groups, possessing legal capacity. Therefore, there can not be joint subjects of the centre and the members of the Federation in the Federal constitutional state under art. 72 of our Constitution, because thereby severely restricted the legal personality of the members of the Federation.

**Keywords:** Russian constitutionalism, federalism, autonomy, constitutional state, form of Government, Russian Empire, human rights, legal personality, territorially-public staff, the right to self-determination.

## BIBLIOGRAPHY

1. Avak'ian S. A. On the status of subjects of the Russian Federation and Russian federalism issues»// Constitutional Messenger. — 1994. — No. 17.
2. Zakharov A. Unitary Federation: Five Essays on Russian federalism. — M., 2008.
3. Kistiakovskiy B. A. To the question of an independent Russian culture//the Russian thought. — 1911. — № 5.
4. Kowalevski M. M. General constitutional law. In 2 Parts. P. II. — St. Petersburg, 1908.
5. Kokoshkin F. F. Autonomy and Federation. — Spb., 1917.
6. Kokoshkin F. F. Regional autonomy and unity of Russia. — M., 1906.
7. Kokoshkin F. F. On the rights of nationalities and decentralization. — M., 1906.
8. Korf S. A. Is Federation possible in Russia // Contemporary Essays. — Paris, 1921. — № 3.
9. Kotlyarevskiy S. A. Power and law: The issue of the rule of law. — M., 1915.
10. Kochetkov V. V. Constitutionalism and the system of the Russian authorities in the late 19th and early 20th century. — M., 2014.
11. Kutafin O. E. Russian constitutionalism. — M., 2008.
12. Nolde B. E. Essays on Russian State law. SPb., 1911.