

РЕГУЛИРОВАНИЕ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СОВЕТСКИХ КОНСТИТУЦИЯХ И В КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРОЕКТАХ НАЧАЛА 1990-Х ГОДОВ

И.В. Уповор, д-р ист. наук, канд. юрид. наук, профессор
Российская академия естествознания
(Россия, г. Краснодар)

DOI:10.24412/2500-1000-2025-1-4-195-200

***Аннотация.** По своему государственному устройству Российская империя, как известно, являлась унитарным государством (лишь с некоторыми элементами федерализма в отношениях с Польшей и Финляндией). После октябрьской революции 1917 г. взявшие власть в свои руки большевики были настроены на формирование федеративных отношений, учитывая большое количество и разнообразие проживающих в России народов (этносов). Такой подход вызывал определенные дискуссии, но позиция федералистов взяла вверх, и уже в первой же Конституции РСФСР принцип федерализма был прописан. В статье выявляются основные тенденции конституционного регулирования федеративных отношений в советских конституциях. Кроме того, данный аспект рассматривается в альтернативных проектах новой российской конституции, которые разрабатывались, публиковались и обсуждались после распада СССР в 1991 г. Отмечается, что хотя СССР и РСФСР имели федеративное устройство, сам принцип федерализма находил минимальное и противоречивое конституционное регулирование (например, в Конституциях СССР не было даже слова «федерация», а Конституции РСФСР 1978 г., несмотря на название (советская федеративная республика), не использовался термин «субъект федерации») Этого нельзя сказать о проектах Конституции России – в них этому вопросу уделено значительное внимание, что, очевидно, можно объяснить тем обстоятельством, что Конституция РСФСР 1978 г. в период горбачевской «перестройки» и особенно после распада СССР (1991 г.) значительно изменилась, и принцип федерализма уже имел свое развитие, в частности, бывшие края и области, относившиеся ранее к местным Советам народных депутатов, получили статус субъектов Федерации, и такой подход, за малым исключением, уже не подвергался сомнению.*

***Ключевые слова:** федеративные отношения, СССР, РСФСР, государство, конституция, республика, субъект федерации.*

Принцип федерализма был достаточно четко определен в первой же Конституции РСФСР 1918 г., где в ст. 2 указывалось, что «Российская Советская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация Советских национальных республик» [1]. Как видно, федерация основывалась на национальной основе, и такой подход, как покажет практика, окажется не оптимальным вариантом, поскольку статус иных территорий (не республик) оказывался приниженым. После образования СССР (первоначально договор подписали четыре республики) был подтвержден принцип федерализма, но уже на союзном уровне, при этом термин «федерация» в первой союзной Конституции СССР 1924 г. [2] не использовался, однако слово «союз» в рассматриваемом кон-

тексте, с учетом содержания конституционных норм, является синонимом; федерация-союз также была основана на объединении в единое государство по национальному признаку, при этом за каждой республикой обеспечивалось «право свободного выхода из Союза».

В Конституции СССР 1936 г. (в начальной редакции) количество союзных республик было одиннадцать, здесь несколько подробнее отрегулированы полномочия Союза и союзных республик, однако принципиальные положения не изменились, термин «федерация» также отсутствует. В последней советской Конституции СССР 1977 г. [3] национальный фактор был дополнительно подчеркнут названием Раздела «Национально-государственное устройство СССР», число республик состави-

ло пятнадцать, за каждой, как и раньше, закреплялось право свободного выхода из Союза ССР.

Там же в ст. 70 указывалось, что СССР – это «единое союзное многонациональное государство, образованное на основе принципа социалистического федерализма, в результате свободного самоопределения наций и добровольного объединения равноправных Советских Социалистических Республик» [3]. Однако, несмотря на выделение принципа «социалистического федерализма», чего не было в предшествовавших советских конституциях, федерация-союз распалась в 1991 г., и все без исключения бывшие союзные республики СССР стали самостоятельными международно-признанными государствами. В Российской Федерации при формировании будущего государственного устройства после распада СССР сомнений в сохранении принципа федерализма у ведущих политических структур не было (за исключением ЛДПР, лидер которой В.Ф. Жириновский предлагал принцип унитаризма, однако такой подход не получил поддержки).

Однако реализация принципа федерализма в РСФСР (с конца 1991 г. – Российской Федерации) в немалой степени осложнялся федеративным устройством самой РСФСР. Так, несмотря на то, что в аббревиатуре «РСФСР» содержится слово «федеративная», сам федерализм в Конституции РСФСР 1978 г. [4] не раскрывался, в частности, ни разу не использованы термины «федерация», «субъект федерации». Из ряда норм (ст. 71, 78-81 и др.) вытекало, что субъектами Федерации являлись только автономные советские социалистические республики (АССР) в составе РСФСР. При этом АССР, в отличие от всех других территорий согласно национально-государственному и административно-территориальному устройству РСФСР (края, области, Москва и Ленинград как города республиканского значения, автономные области, автономные округа), имели статус «советского социалистического государства», находящегося в составе РСФСР (ст. 78 Конституции РСФСР). Остальные указанные выше территории относились к территориям, где формировались «местные Советы народных депутатов» - на той же основе, что и местные Советы на уровне районов, городов, районов в

городах, поселках, сельских населенных пунктах (ст. 137). Как видно, статусы АССР как фактических субъектов Федерации (формально, так и не названных в Конституции РСФСР) и остальных территорий в РСФСР существенно отличались.

Такое положение сохранялось до весны 1992 г. Тогда 31 марта после сложных дискуссий и переговоров был подписан Федеративный договор между правительством России и представителями власти 86 из 89 тогдашних публично-правовых территорий (республик, краев, областей субъектов Российской Федерации). Федеративный договор был одобрен 6-м Съездом народных депутатов России 10 апреля 1992 г. Положения Договора были включены в Конституцию (Основном закон) РФ в редакции от 21 апреля 1992 г. [5]. В этом акте впервые на конституционном уровне был использован термин «субъект Российской Федерации» (ст. 11.1 Конституции), правда, всего единственный раз. Но таковыми субъектами Российской Федерации являлись уже не только республики (бывшие автономные республики, то есть слово «автономные» уже не использовалось), но также и иные публично-территориальные образования: края, области, автономная область, автономные округа.

Это, безусловно, был переломный момент в развитии федеративных отношений в нашей стране. Нужно заметить в этой связи, что подписанию указанного выше Федеративного договора, ставшего с тех пор основой федеративных отношений в России, предшествовала длительная и в немалой степени болезненная дискуссия. Так, республики и иные субъекты федерации еще не объявлялись равноправными, но фактически уже были таковыми.

В этом контексте следует согласиться с тем, что «Федеративный договор стал компромиссным решением для обеспечения сохранения территориальной целостности государства, несмотря на его острые политико-правовые недостатки. Непосредственно сам факт установления разграничения полномочий между органами федеральной власти и субъектов Российской Федерации свидетельствует о переходе к демократизации, децентрализации, повышению гибкости и результативности осуществления государственной власти» [6, с. 69]. Схожая позиция и авторов

других трудов, опубликованных в разное время [7-9].

В то время (самое начало 1990-х гг.) будущее конституционного строя России волновало многие политические силы, государственных и общественных деятелей, которые представляли российскому обществу свое видение в виде альтернативных проектов новой Конституции России. В этой связи представляет интерес, каким образом в этих проектах регулировался вопрос федерализма. Рассмотрим несколько конституционных проектов. При этом нужно иметь в виду, что инициатива разработки проекта действующей Конституции России была тогда у Президента России Б.Н. Ельцина, который, собственно, после многих и довольно острых и даже драматических перипетий политико-правового характера, сформировал Конституционное Собрание (Указы от 12 мая и 2 июня 1993 г.), в рамках которого и был в итоге принят уточненный президентский проект, вынесенный на всенародное голосование 12 декабря 1993 г. [10] и ставший в итоге действующей Конституцией России, и этот проект, соответственно, мы не рассматриваем, поскольку он нашел отражение в итоговом общедоступном тексте, который детально исследован в правовой литературе.

В проекте Конституции РФ Конституционной комиссии Съезда народных депутатов РФ (председатель комиссии Р.И. Хасбулатов, секретарь О.Г. Румянцев, 1993 г.) [11, с. 493-550] основам федерализма посвящена ст. 7, где указывается, что «государственно-территориальное устройство Российской Федерации основывается на принципе федерализма» [11]. Здесь к субъектам Федерации, помимо республик (уже без определения как «автономных советских социалистических») отнесены также: края, области, автономные области, автономные округа (мы далее используем термин «субъект Федерации» вместо официального «субъект Российской Федерации», что, на наш взгляд, позволяет избежать некоторой путаницы, поскольку термин «Российская Федерация» может использоваться в разных значениях). Однако равенство субъектов Федерации не провозглашается, нет и четкого перечня субъектов Федерации. А из некоторых норм следует, что статус республик все же несколько выше, чем статус

иных субъектов Федерации. Так, предусматривается, что в республиках принимаются конституции, а в остальных субъектах Федерации – уставы.

В ст. 112, 113 проекта организация власти в республиках и иных субъектах Федерации регулируется схожим образом, но отдельно, и с некоторыми отличиями. Так, применительно к республикам предусматриваются «высший» представительный, он же законодательный, орган, «высшее должностное лицо», их наименования республики определяют самостоятельно; в иных субъектах Федерации нет «высших» органов власти и должностных лиц, представительный орган именуется Советом, который не может принимать «законы», как в республиках, но может принимать нормативно-правовые (де-факто – те же законы). Применительно к иным субъектам Федерации указывается, что администрация как исполнительный орган «подотчетна Совету края, области, автономной области, автономного округа и входит в систему исполнительной власти Российской Федерации. Президент РФ не может смещать с должности главу администрации (губернатора)» [11]; применительно к республикам таких формулировок нет. Неравенство, пусть и небольшое проявляется и в том, что в Федеральное Собрание как одну из палат Верховного Совета РФ, предусматривается избрание по 2 депутата от каждого субъекта Федерации, кроме автономного округа – здесь предусматривается 1 депутат.

Вместе с тем данный проект явно тяготеет к равенству всех субъектов Федерации, в частности, согласно ч. 3 ст. 7 «полномочия государственной власти, не отнесенные Конституцией Российской Федерации к ведению Российской Федерации и республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов, осуществляются республиками, краями, областями, автономными областями, автономными округами самостоятельно в соответствии с Конституцией Российской Федерации» [11]. С учетом изложенных выше и других норм видно, что разработчики проекта проявили определенную осторожность, половинчатость в регулировании федеративных отношений, вероятно, не желая создавать условия для их возможного осложнения. В переходных положениях данного проекта ука-

зывается также, что «республики, не подписавшие Федеративный договор, регулируют свои отношения по разграничению предметов ведения и полномочий с федеральными государственными органами в соответствии с Конституцией РФ и заключаемыми на ее основе соглашениями» [11].

В проекте Конституции РФ, разработанном под руководством А.А. Собчака (1992 г.) [12], федеративные отношения регулируются на несколько более сложной основе. Здесь также нет четкого перечня субъектов Федерации, равно как и не декларируется их равенство (хотя термин «субъекты Российской Федерации» используется). Основные положения федеративного устройства изложены в ст. 22 проекта, где указывается, что в состав России как федеративного государства входят «республики, губернии и автономные национальные сообщества». Статус республики определен как «государственное образование», которое обладает «всей полнотой суверенной государственной власти за исключением полномочий, закрепленных за Российской Федерацией» [12]. Здесь оговаривается, что распределение полномочий республик и федерального центра устанавливается Конституцией России и Федеративными договорами.

Губернии определены как «территориальные государственно-административные образования», которые самостоятельно осуществляют полномочия, не закрепленные Конституцией России и законами за федеральными органами власти. Указывается также, что администрация губернии «входит в систему исполнительной власти Российской Федерации. Статус, права и полномочия губернии, компетенция губернских органов власти и управления определяются органическим законом. Органическим законом конституируется состав губерний, входящие в них области и края, которые до включения в губернию обладают ее правами и полномочиями» [12].

Что касается автономных национальных сообществ (в их число входят автономные округа, национальные районы), то, согласно проекту, таковые «образуются в составе республик и губерний на началах территориальной или этнической (национально-культурной автономии). Их статус и права определяются органическим законом, а в отношении автономных сообществ, входящих в состав рес-

публик, также Федеративным договором» [12]. Как можно понять из содержания ряда норм проекта (например, из ч. 3 ст. 33), национальные сообщества имеют значительно меньше полномочий, чем губернии, а те, в свою очередь, несколько уступают республикам. В целом федеративные отношения в данном проекте отрегулированы, на наш взгляд, в недостаточном объеме, в частности, не определены особенности формирования и основные полномочия властных структур в субъектах Федерации.

В проекте Конституции Российской Советской Федерации (авторы – группа депутатов-коммунистов, 1993 г.) в ст. 72 указывается: «Российская Федерация - федеративное государство, в состав которого входят республики, автономная область, автономные округа, созданные в результате реализации права народов на самоопределение, края и области, города Москва и Санкт-Петербург как полноправные субъекты Российской Федерации» [13]. Здесь регулирование более четкое, и прежде всего это касается, во-первых, приведенного перечня всех субъектов Федерации, и, во-вторых, указанием на их «полноправии». Однако в других нормах имеются положения, где у республик все же больше полномочий. Так, согласно ст. 97 проекта, «республики в составе Российской Федерации самостоятельно формируют систему и определяют объем полномочий местных Советов народных депутатов и местного самоуправления» [13], при этом разработчики этого проекта использовали опыт регулирования статуса местных Советов в советском государстве [14]. Применительно к другим субъектам Федерации таких полномочий нет. Система Советов как представительных и законодательных (правотворческих) функционирует на всех уровнях – от Верховного Совета РФ до местных Советов на всей территории России и практически повторяет эту систему в СССР – согласно политико-идеологической платформе коммунистов.

Подводя итог, следует заметить, что федерализм как форма государственного устройства, начиная с первой отечественной конституции, пока не находит оптимального конституционного регулирования, и одна из основных причин этого заключается в выделении и придании особого статуса национальным рес-

публикам. После распада СССР начался поиск более приемлемой для России модели федерализма, что видно в конституционных проектах начала 1990-х гг., среди которых проект коммунистов оказался более соответствующим сложившимся реалиям, и не случайно в своей основе был взят на вооружение в действующей Конституции России. Тем самым была решена ключевая проблема российского федерализма – установление равного статуса всех субъектов Федерации.

Но проблемы развития федеративных отношений остаются, в частности, это касается распределении полномочий между федеральным центром и субъектами Федерации. Некоторые авторы ставят проблемы самым кардинальным образом – так, по мнению Ю.В. Кима, в России «по сей день смысл российского федерализма так и не прояснен. По-

сему его, федерализма, как не было, так и нет. И, надо полагать, не особенно-то он и нужен... Изложенное, между тем, не снимает напряжения вокруг проблемы совершенствования государственно-территориального устройства России» [15, с. 37]. Вероятно, такая позиция выражена в значительной степени эмоционально, но поводы для размышлений имеются, и они связываются, как представляется, с проявлениями такой тенденции последних лет, как централизация публичной власти [16; 17]. Имеется немало других мнений, где поднимаются иные дискуссионные аспекты российского федерализма [18; 19 и др.]. Как видно, федеративные отношения в России за прошедшие годы постсоветской эпохи развивались непросто, и вероятно, предстоят новые решения в этой сфере с учетом реально складывающейся ситуацией в стране.

Библиографический список

1. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов 10.07.1918) // СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.
2. Основной закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик (Принят Постановлением ЦИК от 06.07.1923 г. и в оконч. ред. Постановлением акции II Съезда Советов СССР от 31.01.1924 г. – М., 1924.
3. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) // ВС СССР. 1977. N 41. Ст. 617.
4. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (принята ВС РСФСР 12.04.1978) // Ведомости ВС РСФСР. 1978. N 15. Ст. 407.
5. Конституция (Основной закон) Российской Федерации от 12.04.1978 г. (в ред. от 21.04.1992 г.) // СПС «Гарант» (дата обращения: 18.01.2025).
6. Баскаева Е.В. Роль Федеративного договора 1992 года в формировании политических и межэтнических отношений // Новое слово в науке и практике: гипотезы и апробация результатов исследований. – 2014. – № 13. – С. 64-69.
7. Демидов М.В. Роль Федеративного и иных договоров в развитии конституционного процесса в России // Вестник Российского университета кооперации. – 2012. – № 4. – С. 70-76.
8. Эриашвили Н.Д. Федерализм как основа государственно-правового строительства Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. – 2023. – № 1. – С. 270-275.
9. Шевелев Д.Н., Мельник А.Г. Взаимодействие Центра и регионов в период разработки Федеративного договора 1992 г. // Вестник Кемеровского государственного университета. – 2021. – Т. 23. № 1. – С. 95-104.
10. Марино И. Конституционное совещание 1993 года: историко-правовой анализ // Социально-политические науки. – 2014. – № 1. – С. 95-106.
11. Проект Конституции РФ Конституционной комиссии Съезда народных депутатов РФ (1993 г.) // Конституции и конституционные проекты в истории России: сб. док. / Сост. Упоров И.В., Старков О.В. – М., 2013. – С. 493-550.
12. Проект Конституции РФ, разработанный под руководством А.А. Собчака (1992 г.) // Конституции и конституционные проекты в истории России: сб. док. / Сост. Упоров И.В., Старков О.В. – М., 2013. – С. 446-492.

13. Проект Конституции Российской Советской Федерации (авторы – группа депутатов-коммунистов) // Конституции и конституционные проекты в истории России: сб. док. / Сост. Упоров И.В., Старков О.В. – М., 2013. – С. 551-589.

14. Звягольский А.Ю., Турицын И.В., Упоров И.В., Епифанцев А.А. Местные Советы депутатов трудящихся в послевоенное время (1945-1953 гг.): организационно-правовые основы формирования и деятельности: монография. – Москва, 2016.

15. Ким В.В. К вопросу о смысле российского федерализма // Образование и право. – 2022. – № 2. – С. 23-37.

16. Шульц А.Э. Единая система публичной власти. Вопрос о централизации и вызовы обществу // Закон и право. – 2024. – № 12. – С. 133-137.

17. Слатинов В.Б. Изменения в организации публичной власти регионов Центрального Черноземья: приоритеты и ожидаемые эффекты // Среднерусский вестник общественных наук. – 2023. – № 1. – С. 43-58.

18. Вагапов М.А. Теория и история российского федерализма: особенности становления государственности Чеченской Республики как субъекта Российской Федерации // Государственная служба и кадры. – 2023. – № 4. – С. 25-35.

19. Колесников Е.В., Углова О.А. Российский федерализм: некоторые современные тенденции // Правовая политика и правовая жизнь. – 2023. – № 1. – С. 127-138.

REGULATION OF FEDERAL RELATIONS IN SOVIET CONSTITUTIONS AND CONSTITUTIONAL DRAFT OF THE EARLY 1990S

**I.V. Uporov, Doctor of Historical Sciences, Candidate of Legal Sciences, Professor
Russian Academy of Natural Sciences
(Russia, Krasnodar)**

Abstract. *In its state structure, the Russian Empire, as is known, was a unitary state (with only some elements of federalism in relations with Poland and Finland). After the October Revolution of 1917, the Bolsheviks, who took power into their own hands, were determined to form federal relations, given the large number and diversity of peoples (ethnic groups) living in Russia. This approach caused some discussions, but the position of the federalists prevailed, and the principle of federalism was already spelled out in the very first Constitution of the RSFSR. The article identifies the main trends in the constitutional regulation of federal relations in Soviet constitutions and, in more detail, in alternative drafts of the new Russian constitution that were developed, published and discussed after the collapse of the USSR in 1991. It is noted that although the USSR and the RSFSR had a federal structure, the principle of federalism itself found minimal and contradictory constitutional regulation (for example, the Constitutions of the USSR did not even contain the word "federation", and the Constitution of the RSFSR of 1978, despite its name (Soviet federal republic), did not use the term "subject of the federation"). This cannot be said about the draft Constitutions of Russia – they pay considerable attention to this issue, which can obviously be explained by the fact that the Constitution of the RSFSR of 1978 during Gorbachev's "perestroika" and especially after the collapse of the USSR (1991) changed significantly, and the principle of federalism had already developed, in particular, the former territories and regions, previously related to local Councils of People's Deputies, received the status of subjects of the Federation, and this approach, with few exceptions, was no longer questioned.*

Keywords: *federal relations, USSR, RSFSR, state, constitution, republic, subject of the federation.*