

НАЦИОНАЛЬНАЯ И ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ СОСТАВЛЯЮЩИЕ В ФЕДЕРАТИВНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВА

© 2022 г. С. А. Авакьян

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова

E-mail: suren@law.msu.ru

Поступила в редакцию 14.04.2022 г.

Аннотация. В статье рассматриваются с учетом актуальных и исторических аспектов национальные и территориальные факторы в формировании федеративных государств. Автор исходит из того, что оба названных начала могут быть ключевыми и равнозначными в организации государственных федераций.

Ключевые слова: федерация, нация, народ, национальные начала, территориальные факторы, субъекты федерации.

Цитирование: Авакьян С.А. Национальная и территориальная составляющие в федеративной организации государства // Государство и право. 2022. № 6. С. 13–22.

DOI: 10.31857/S102694520020390-0

NATIONAL AND TERRITORIAL COMPONENTS IN THE FEDERAL ORGANIZATION OF THE STATE

© 2022 S. A. Avakyan

Lomonosov Moscow State University

E-mail: suren@law.msu.ru

Received 14.04.2022

Abstract. Taking into account current and historical aspects, the article deals with national and territorial factors in the organization of federal states. The author assumes that both mentioned factors may be crucial and equivalent in the organization of federal states.

Key words: federation, nation, people, national factors, territorial factors, subjects of the federation.

For citation: Avakyan, S.A. (2022). National and territorial components in the federal organization of the state // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 6, pp. 13–22.

Национальный фактор — далеко не всегда решающий в территориальной структуре государства, хотя зачастую оно (государство) было многонациональным, а если фактор национальной принадлежности еще не становился в ряд с иными признаками социального и политического расслоения, — то многоязычным и нередко полирелигиозным.

В сильной степени это связано с тем, как возникла многонациональность. Ведь «нормальная» для древних времен политика захвата чужих территорий состояла в присвоении и территории, и людей как собственности. Присоединенные земли становились частью государства-захватчика. А плененные люди с иными языками, нередко также верой,

психологией становились рабочей (рабской) силой. Отношение к ним правителя и ведущей нации страны могло быть в типичных образах угнетателей, обрекавших людей присоединенных территорий на неравенство и унижения.

Конечно, или по соображениям относительного гуманизма, или из понимания возможности сопротивления отчаявшихся людей, правители (да и люди из главной национальной группы) могли вести себя терпимо, даже гуманно, разрешая им равный труд и даже во многом сходный статус.

В средние века и более позднее время стали происходить явления, которые существенно повлияли на решение проблем внутренней организации государств: уменьшились насильственные захваты чужих территорий в пользу присоединения в реальности или на словах *добровольного* (по крайней мере не «мечом»); осознание того, что помимо языка (говора) есть иные явления, характеризующие сильную внутреннюю связь между людьми тех или иных групп, — психология, восприятие исторического предназначения, формирование своей культуры. В совокупности всё это стало предпосылкой складывания понятия нации — не только *языковой общности, соседского* проживания, объединяющих видов *трудовой* деятельности, но и весьма сильно связывающего людей (*о*)сознания своего предназначения в данном мире, *обычаев* и *культуры* жизни.

Итак, отношения между соседствующими большими и малыми государствами и народами постепенно стали меняться. Силовой (военный) захват территорий, частично сохраняясь для тех, кто в большей мере жил образом племенной замкнутости, стал уступать место «цивилизационному» пути включения в состав большого государства относительно мелких (меньших) территорий — при *формальном согласии* последних, путем заключения договора о вхождении (присоединении), с объявлением центральной властью о сохранении многих властных полномочий у правителей и органов входящих территорий, об уважении к местным гуманитарным обычаям и религиям.

Конечно, возникал и вопрос о том, какой организационной формой наделить территории, вошедшие в состав большого государства. Бывало так, что такие территории разбивали на обычные административные единицы, включаемые в состав большого государства. И все же, учитывая языковое, психологическое и религиозное единство, их могли целостно сохранять в составе вошедшей территории, а ей самой зачастую не отказывали в наименовании исторического происхождения — с территориальными, географическими и даже национальными атрибутами.

Разумеется, здесь мы говорим о смежных, соседствующих территориях. Известно, что была

и практика захвата и присоединения т.н. заморских территорий. Они становились колониями больших государств. Но это уже «иная история». К нашей теме, т.е. федеративному строительству, она имеет отдаленное отношение. Руководители большого государства в таких случаях шли по пути политического лавирования. Само государство-захватчик оставалось унитарным; но для привлечения как жителей, так и особенно руководителей (тоже, хотя и местных, правителей!) для включенных территорий придумывались названия, внешне говорившие как бы о дружбе включенных народов с основным народом, о *государственном союзе* всех территорий, конечно, под эгидой основной (ее именовали метрополией). Но не надо иметь иллюзий — экзотическое наименование типа Британского содружества, движение от Французской колониальной империи к Французскому союзу и далее Французскому сообществу — все это не создавало федеративного объединения. Здесь территориальное в конечном счете сохранили унитарные (европейские) государства, а национальное породило десятки национальных, в основном унитарных государств, — на месте бывших колоний.

Итак, наш разговор о включенных в состав больших государств (ко многим быстро приклеилось слово «империя», а то отражалось и в наименовании) территориях с иным составом населения.

Что же предназначалось для вошедших? Мировая история дает разные примеры. Более или менее терпимое отношение государства-«присоединителя» было к тем, кто относился к той же религии (к тому же ее типу — например, христианство), допускалась какая-то автономия в управлении, организации жизни. Сложнее приходилось тем, кто принадлежал к другой религии, здесь были настоящее угнетение, насилие. И желание у таких народов (наций), как правило, с иной религией, было одно — выйти, обрести независимость. Исторически это и происходило — чаще ценой борьбы, кровопролития. Так, христианские народы (нации) веками не смирялись с османским владычеством, добивались, рано или поздно, независимости, нередко с потерей части своей прежней территории. Последствия многовекового засилья могли (могут) сказываться — известны, к примеру, болгары-мусульмане, даже в целом народы — приверженцы ислама на Балканах, но все же у них самостоятельные государства.

Иное дело, если территория присоединялась добровольно (или хотя бы внешне добровольно) или же в результате военных действий с другими государствами, куда территория прежде входила, — гарантировались элементы территориального самоуправления, допустимость исповедания другой религии и терпимость к ней, миролюбивое отношение к населению, зачастую такие земли не

только не отличались по правовому статусу от соседних территориальных единиц, но даже имели какие-то преимущества перед ними.

Хотя включение Финляндии в состав Российской Империи было одним из результатов войны со Швецией, однако царское правительство сохранило для Финляндии ряд государственных атрибутов — свои конституция (утвержденный императором сеймовый Устав), избираемый с учетом местных особенностей парламент (Сейм), законодательство, валюта (с переходом от российского рубля к финской марке), исполнительная власть (правительство — Сенат, утверждавшийся императором), армейские и полицейские формирования, финский язык как язык делопроизводства и др. Конечно, финские подразделения подчинялись общегосударственным, но тем не менее формировались из лиц данной национальности. Великое княжество Финляндское имело статус генерал-губернаторства, делившегося на губернаторства, соответствующие административные лица назначались императором¹.

Были свои особенности применительно к Закавказью, состоявшие из ряда факторов: присоединение территорий в результате военных действий, желание местного национального, но чаще перемешанного многонационального населения быть в составе России с тем, чтобы освободиться от османской зависимости, создание здесь единиц с отражением национального и / или национально-территориального факторов в названии. В условиях вхождения в общие единицы (например, Грузинская губерния, Армянская область и др.) разрозненные народы и территории сближались. Но чтобы это не вело к противостоянию с центральной государственной властью, постепенно усиливалось административно-территориальное начало в управлении — на смену национальной «окраске» пришли административные единицы с географическими названиями по главному городу (губернии — Бакинская, Елисаветпольская, Эриванская, Тифлисская, Кутаисская, области — Карсская и Батумская, округа — Закатальский и Сухумский). То же происходило и на Северном Кавказе, здесь созданы с аналогичным подходом две губернии и три области². Для управления территориями Закавказья

и Северного Кавказа было создано Кавказское наместничество. Правда, замена этнонационального подхода в административно-территориальном делении на территориально-географический принцип повлияла на формирование верхнего (губернского, областного) слоя администрации. Здесь по национальному составу преобладали русские — 84.5%, остальные были представлены немцами и отчасти поляками. Однако на нижестоящих уровнях управления среди служащих было много лиц местного происхождения, тем более что это требовалось для работы с населением. В определенной степени в судопроизводстве применялись правила местного обычного права.

Приведенные регионы страны свидетельствовали о том, что в целом при административном подходе к управлению территориями учитывалась их национальная (Финляндия) либо многонациональная (Кавказ) специфика. Это все же были особые территории по составу населения, языку, нравам и психологии людей, а также вероисповеданию. Соответственно, приходилось учитывать особенности как населения, так и территорий в организации управления. При этом существенно то, что население таких территорий имело равные права с иными лицами — подданными Российского государства. В том числе там создавались органы из местного населения с началами представительства, а когда была учреждена Государственная дума России, они также избирали в нее своих депутатов.

Не надо закрывать глаза и на то, что национальный фактор сыграл в ходе развития территорий важную роль, помогая преодолевать разрозненность между этническими группами, а психологическое преодоление отличий помогло сблизить ранее разрозненные части этнического состава. В целом это и повлияло на единство политических решений в пользу своей государственной самостоятельности (или, как сейчас стало модно говорить, государственной идентичности).

И, все же в целом на территории России складывалось *многонациональное* государство. Здесь существовала единая *государственная территория*. Постепенно формировался *многонациональный народ*. Это стало важным фактором и экономического развития, формирования единого хозяйственного рынка, и укрепления межнациональных отношений, в т.ч. за счет миграции в этнонациональные районы русских и украинцев, вывоза местной продукции в качестве сырья и товаров из этих районов в центральную часть страны, привоза туда продукции из России. Весьма важное обстоятельство — широкие возможности оказания помощи русскими в приближении к российской и зарубежной культуре, в свою очередь, познание достижений местных культур, литературы русскими

¹ Подробнее см.: Финляндия // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона: в 86 т. (82 т. и 4 доп.). СПб., 1890–1907; *Каульбарс Н. В.* Краткое обозрение Великого княжества Финляндского. СПб., 1900; *Кяйвярйнен И. И.* О конституционалистической политике царизма в Финляндии // Вопросы истории Европейского Севера. 1976. Вып. 3; *Пыжиков А. В.* Административно-территориальное устройство России. История и современность. М., 2003; *Таганцев Н. С.* Великое княжество Финляндия. СПб., 1910; *Ордин К. Ф.* Покорение Финляндии. СПб., 1889.

² Здесь и далее см.: URL: ArmenianSite.ru

(и другими народами страны через владение русским языком).

Итак, категория многонационального государства, и что особенно важно — многонационального народа, стала важным фактором движения вперед.

С позиций политики следует отметить широкое вовлечение региональной элиты в передовые идейные течения и споры. Когда в начале XX в. была учреждена Государственная дума как общегосударственный парламент, в т.ч. с участием национальных депутатов, парламентаризм, зачатки которого были давно в России, стал развиваться и в регионах. И что особенно важно — с разрешением политических партий стали возникать их отделения в многонациональных и национальных районах, как и свои (региональные) политические партии.

Естественно, последовательно формировались политические течения. В Новое время, особенно начиная с последней трети XIX в., и тем более в XX в. получили активное развитие политические науки: право, философия, история. Конечно же, они в значительной степени стали обращаться к вопросам внутренней структуры многонационального государства так же, как и общества, положению в нем лиц разной национальной принадлежности. К тому же такого внимания требовали и сами народы, условно говоря, «большой» как первооснова государства и общества и «малые» как фундамент инонациональных частей населения.

Всю гамму межнациональных отношений мы не будем затрагивать — это несколько иное направление исследований. С точки зрения нашей темы особенно важны государственно-правовые формы:

1. Унитарное государство с автономией национально окрашенных территориальных единиц — в научный и политический обиход вошло понятие *«унитарное государство с автономией областей»*. Их стали именовать «политической автономией», если речь шла о т.н. государствовподобных образованиях, т.е. республиках, либо «административной автономией», когда единицы похожи на обычные административно-территориальные образования. Но подчеркнем, что речь шла (идет) *о соединении здесь территории и национального населения*. Попутно обсуждался вопрос о т.н. *национально-культурной автономии*, когда люди определенной национальной принадлежности могли образовывать свои объединения, как правило, на внетерриториальной (экстерриториальной) основе: по признакам языковой, культурно-литературной, обычно-бытовой общности. В каждом случае подразумевались средства представительства автономий на вышестоящем, в т.ч. общегосударственном, уровне.

2. Федеративное государство — деление единой территории на внутренние составные части, исходя

из расселения многонационального населения по конкретным единицам, придание таким единицам особого государственного статуса по ряду внешних проявлений: свои территория, органы, компетенция, бюджет, но также и с представительством на уровне федерации.

Разумеется, в унитарном государстве с автономией областей за их вычетом оставалась значительная территория, населенная преимущественно основной нацией. Федеративное государство представляло союз из его субъектов; не входящих в союз территорий не было (возможно, кроме округа, где находилась столица государства).

Конечно, были сторонники у обеих теорий. Предпочитавшие унитарное государство с автономией областей видели плюсы, в особенности в силе централизации страны и ее опоре на главную, ведущую нацию. Унитарное государство как бы удачно сочетало поддержку главной нации в том, что это было «её» государство, и поддержку «малых» наций в том, что они непременно имеют свои территориальные единицы и представительство на уровне центра.

Сторонникам федерации особенно нравилось то, что она дает союз наций и их территорий. Государственная власть федерации опирается на общегосударственные органы, а они создаются сообща всем населением страны путем всеобщих выборов, в свою очередь, такие органы формируют иные органы федеративного государства и определяют их деятельность.

Правда, если создавать федерацию в стране с разнообразным составом, т.е. с многонациональным населением, надо было решить не просто немаловажный, а скорее ключевой вопрос: как быть с тем, что при объединении в федерацию национальных территорий остаются без представительства обычные административные территории, на которых проживает большинство лиц, относящихся к коренной национальности?

При этом возник и еще более глубокий вопрос: а разве федерация есть форма решения только национального вопроса? *Разве она не знаменует создание рационального управления ставшей единой территорией страны, с разделением предметов ведения и полномочий между центром и теми единицами, которые будут (стали) субъектами федерации?*

Ответ на данный вопрос подсказывала американская федерация. Ее логика и опыт говорили о том, что федерация не обязательно является формой решения национального вопроса. Она способствует включению в федерацию всех больших территориальных единиц с разделением вопросов, относящихся центру и остающихся на уровне субъектов федерации.

Конечно, исторически это означало рациональное решение территориальной проблемы управления страной. Соседствующим землям оформлен статус *штатов*, по нашему мнению, это и умное, и хитрое решение, поскольку территории могли тешиться тем, что их считали государствами (английское “state” как раз и означает «государство»), но не забываем, что это союз территорий (можно сказать даже — административных территорий), управляющих своими внутренними делами. Тем не менее эти территории объединились и создали свой общегосударственный союз с символическим названием — «Соединенные штаты» (Америки).

Национального начала в основе создания данной федерации не было и сейчас нет. Причина проста — население страны формировалось путем иммиграции (въезда) людей из разных частей света. А штаты были скорее административно-географическими понятиями. Америке и ранее, и сегодня ближе понятие «народ», поскольку все приезжие постепенно «варились» в многонациональном «котле» и превращались в новое «варево», с новым «вкусом» и единым американо-английским языком, а их прежние языки и привычки лишь немного оставались, как остаются в приготовленной еде некоторые вкусы использованных ингредиентов. И Америке может даже и чужды суждения других частей света, в т.ч. Европы, о национальном факторе как первооснове государственного строительства. Америка даже «гордится» своим толкованием слов «народ» и «нация» (“people” и “nation”), по существу, предлагая понимать «народ» как «толпу» и в итоге заменяя словом «нация» слово «народ».

Надо сказать, несколько удивительно, что в России XIX в. и подавно XX в. основой суждений и тем более программ политических партий по структуре государства был именно национальный подход. Поразительно, но вождь большевиков В.И. Ленин, известный своей образованностью и многие годы живший в эмиграции в Европе, казалось бы, представлявший мировой опыт, тоже в поисках путей государственного строительства в будущей России исходил из необходимости учета национального вопроса как основы грядущего устройства страны.

Однако здесь есть факторы, которые ощути-мо повлияли на поддержку либо отрицание соответствующих форм такого устройства. Сначала В.И. Ленин выступал против федерации в России, говорил в своих статьях о пользе унитарного государственного устройства. Спрашивается: почему? Экономические причины состояли в том, что унитарное как единое государство крепило хозяйственные связи различных частей страны, т.е. делало государство более сильным. Национально-демографический аспект можно было связать с тем, что укреплялся союз народов, в т.ч. с преодолением

(можно сказать, и неучетом) национальной принадлежности, упрочением общения на едином для всех русском языке. Партийный вождь исходил также из того, что в унитарных условиях крепили связи рабочих (и союзных с ними крестьян) как основы социал-демократической партии большевиков (позже — коммунистической). Отсюда отношение к федерации было не в ее пользу — она рассматривалась как форма устройства, которая будет способствовать национальной замкнутости соответствующих групп населения (народов) и тем самым (вольно или невольно) их неучастию в строительстве единого социалистического государства, усилению влияния на них национальной буржуазии и созданию на окраинных территориях буржуазных государств, к тому же с сохранением феодальных пережитков в виде неравенства из-за отношения к средствам производства, материального положения, забитости женщины и др.

Таким образом, будущую Россию В.И. Ленин видел как унитарное государство, конечно, на основе русской нации. А как образ пребывания национальных групп населения в таком государстве предлагалась их территориальная автономия, при которой большие национальные территории становились бы политической автономией — частями (автономными республиками) в единой России, а небольшие — входили бы на правах административной автономии в состав других административно-территориальных единиц.

Этот план территориального устройства России (как мы выше сказали, кратко формулируемый как унитарное государство с автономией областей) поддерживался В.И. Лениным и партией РСДРП вплоть до последних месяцев 1917 г.

Но дело еще и в том, что генеральной идеей большевиков в национальном вопросе было также и право наций на самоопределение вплоть до отделения, выхода из состава России и образования самостоятельного государства. Сегодня об этом тезисе В.И. Ленина много пишут, но забывают о коренном условии, на которое он указывал: *большевики ни в коем случае не будут проповедовать выход наций из состава России*, нации исходят из того, что они реализуют право на самоопределение внутри Российского государства именно в виде национально-территориальной автономии³.

Увы, увлечение «правом на самоопределение вплоть до отделения» оказалось очень сильным, здесь хорошо «поработали» представители национальной буржуазии территорий, получившие

³ См., в частности: Ленин В.И. Тезисы по национальному вопросу // Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 23; Его же. О праве наций на самоопределение // Там же. Т. 25; подробнее см.: Авакьян С.А. Конституционное право России: в 2 т. 7-е изд. М., 2021. Т. 2. С. 56.

прекрасное образование в стольных городах России, за границей и захотевшие власти, получить которую они могли в случае образования государств на территориях своего национального происхождения. Использовалась тяга к национальному самоопределению у своих народов; она оказалась сильной для местных рабочих, крестьян, особенно интеллигенции. Провозглашение национальных государств на территориях «окаин» поставило перед фактом — от России практически ничего не осталось, кроме Великороссии, и надо искать, провозглашать другие пути государственного устройства.

Тогда В.И. Ленин и высказался в пользу идеи федерации в конце 1917 г., а в январе 1918 г. она была провозглашена III Съездом советов РСФСР. В резолюции Съезда от 28 (15) января 1918 г. «О политике Совета Народных Комиссаров по национальному вопросу» говорилось: Съезд приветствует и всецело одобряет национальную политику СНК, направленную к проведению в жизнь принципа самоопределения народов, понимаемую в духе самоопределения трудовых масс всех народностей России. Съезд выражает свое глубокое убеждение в том, что дальнейшие шаги Советской власти в этом направлении будут способствовать превращению бывшей Российской Империи, удерживавшей в своих пределах отдельные народности угнетением и насилием, — в братский союз свободно соединившихся на *федеративных* (курсив наш. — С.А.) началах Советских Республик России⁴. В принятой III Съездом резолюции «О федеральных учреждениях Российской Республики» от 28 (15) января 1918 г. провозглашалось: Российская Социалистическая Советская Республика учреждается на основе добровольного союза народов России как федерация советских республик этих народов⁵.

Конечно, этот план федеративного устройства в 1918 г. был еще несколько туманным. Понять в данный момент, какой будет федерация, было трудно. Даже в самой резолюции «О федеральных учреждениях...» употреблялись хотя и близкие, но все же и различающиеся термины — добровольный *союз народов*, федерация советских *республик* этих народов, участие в федерации советских республик как отдельных *областей*, отличающихся особым бытом и национальным составом. Чувствуется, по нашему мнению, некая направленность на то, чтобы как-то увязать вновь создаваемые областные советские республики с прежде взятым за основу планом областной автономии.

По существу, новая федерация складывалась вокруг РСФСР, когда посредством Красной армии «окаинным» республикам помогали устанавливать советскую власть, создавать единый дипломатический фронт перед агрессивным западным миром, потихоньку восстанавливать разрушенное войной хозяйство.

Однако к 1922 г., когда советская власть установилась на большинстве территорий, входивших ранее в состав России, встал вопрос о форме их государственного бытия. Уже никто не отрицал, что это будет *союз*. Но какой союз?! Данный вопрос рассмотрен в литературе, в т.ч. и автором этих строк. И.В. Сталин выдвинул прежнюю идею автономизации как формы устройства *унитарного* государства вдруг повернуть на путь устройства *федеративного* государства. Но у В.И. Ленина это не нашло поддержки, он предложил образование федерации как союза РСФСР и новых республик — Украинской ССР, Белорусской ССР и Закавказской Советской Федеративной Республики. Это и произошло 30 декабря 1922 г.⁶

Неудивительно, что в строительстве нового государства, получившего наименование Союза ССР, его составные части — союзные республики — создавались по национальному признаку. Это отражалось даже в их наименованиях. Выше мы писали со ссылкой на факты, что республики, становившиеся субъектами Союза ССР, были сами по себе многонациональными, это касалось и Закавказья, и Украины, и Белоруссии. Вошедшая в СССР Российская Федерация как единая республика была тоже многонациональной, а по форме государственного устройства сохранила слово «федеративная» в наименовании, имея в своем составе множество автономно-национальных единиц (автономные республики, автономные области, национальные, затем автономные округа).

Надо сказать, что и в науке государственного права тех времен (советского периода) подход к национальному принципу как одной из основ советской федерации также возобладал. Выдающийся ученый Д.Л. Златопольский в ряде своих публикаций искренне исходил из того, что основой не просто государственных решений, а именно федеративного устройства нашей страны является умелое отражение национального вопроса, что федерация Союз ССР образована по национальному признаку⁷.

По нашим наблюдениям, о территориальном начале в формировании федеративного государства почти никто не писал в то время. Исключением

⁴ См.: История советской Конституции (в документах). 1917–1956. М., 1957. С. 105.

⁵ См.: там же. С. 105, 106.

⁶ См. об этом: Авакьян С.А. Указ. соч. Т. 2. С. 52–71.

⁷ См., в частности: Златопольский Д.Л. Государственное устройство СССР. М., 1960; *Его же*. СССР — федеративное государство. М., 1967.

можно назвать статью Э.Л. Розина⁸. Хотя данный автор считал: территориальное начало применяется именно в американской федерации, само по себе знаменательно то, что об этой идее — как основе федерализма — все же было сказано, что шло несколько вразрез с общими подходами в нашей стране. Впрочем, на это не очень обратили внимание.

Добавим, что известный ученый П.Г. Семенов обращал внимание на то, что начала территориальной автономии есть у административных областей и краев в РСФСР, и это как бы сближает их в характеристике с автономными республиками и областями⁹. Но этот научный подход также не стал преобладающим.

И все же придется обратить внимание на следующее: хотя идея территориального начала и не имела распространения в советской литературе по федерализму, но оставались поиски ответов на минимум два сопутствующих вопроса.

Первый: в ситуации, когда граждане т.н. коренной национальности не составляют большинства в населении оформленной национально-государственной единицы, когда исторически все перемешаны, присвоение названия единице по имени одной из частей населения неизбежно может повести (и вело!) к ее возвышению, росту самосознания и элементам национализма.

Второй: как быть в ситуации, когда помимо выделенных по национальному признаку субъектов федерации оставались в большом количестве административно-территориальные единицы, населенные преимущественно русскими? Как было указано выше, по отношению непосредственно к России в составе СССР оставили ее наименование федерацией, хотя ведь ясно, что в 1918 г. имелась в виду *вся страна*. В 1922 г. стало очевидно, что она строится на федеративном союзе союзных республик. А если уж характеризовать Российскую Федерацию именно как федерацию, то она была на базе автономии, и несколько десятков лет ученые думали-гадали, как же быть с большинством составляющих Россию административно-территориальных единиц.

Высказывались разные идеи о природе и статусе как РСФСР, так и ее частей — например, что никакая это не федерация, а унитарное государство с единицами политической и административной

автономии; что в Российской Федерации отдельным видом ее субъектов является... сама Российская Федерация, представляющая интересы краев, областей, городов республиканского подчинения — т.е. территории, остающейся за вычетом автономных республик, областей и округов¹⁰.

И очень робко, но все же высказывалась идея: а не признать ли субъектами Российской Федерации административно-территориальные единицы — края, области, города республиканского подчинения. Надо сказать, что эта идея не сразу, но все же возобладала по ряду причин:

федерация — это форма централизованного руководства страной в целом и ее частями, здесь хватает и политики, и национального момента, но все же ключевым является *управление всей территорией*, а также структурными единицами в целях укрепления ее мощи — экономической, оборонной, внешнеполитической;

федерация — это также распределение управления по частям страны; конечно, важно, кто на территории живет, но это факторы языка, психологии, культуры, порой и религии; в остальном же это отрасли народного хозяйства — и равное участие населения каждого региона в достижении общих задач вполне обеспечивается федеративным устройством, охватывающим всех;

федерация — это еще и государственная форма, пропорциональная в советский период категории «единый советский народ» в условиях Российской Федерации — «многонациональный народ России» (с этих слов начинается Конституция РФ 1993 г.).

Такое конструктивное решение пришло с появлением проекта и далее окончательного текста нового Основного Закона страны, который в 1993 г. пришел на смену прежней Конституции РСФСР 1978 г. И здесь нельзя не обозначить роль Конституционной комиссии, созданной I Съездом народных депутатов РФ в 1990 г., и особенно ее секретаря О.Г. Румянцев — тогда еще депутата, делавшего первые шаги на пути в конституционалисты, но со временем ставшего одним из известнейших наших коллег по науке конституционного права¹¹.

Смысл их поистине исторического подхода состоял именно в том, чтобы *учесть как национальные, так и территориальные начала в организации Российского государства как федерации*. Предпринимались разные попытки — например, одно время к российским территориальным единицам

⁸ См.: Розин Э.Л. Маркс и Энгельс о формах организации государственного единства (о формах государственного устройства) // Труды ВЮЗИ. М., 1974. Т. 30.

⁹ См.: Семенов П.Г. Автономия в советском государственном строительстве // Сов. государство и право. 1959. № 3; Его же. Проблемы советского национально-государственного строительства (на материалах Российской Федерации): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1968.

¹⁰ См. об этом: Авакьян С.А. Указ. соч. С. 68 и далее.

¹¹ См.: Румянцев О.Г. Конституция Десяносто третьего. История явления: документальная поэма в семи частях от Ответственного секретаря Конституционной комиссии 1990–1993 годов. 3-е изд., испр. и доп. М., 2018.

хотели приспособить германское «земли». Однако удачно не получилось, поскольку в немецком языке земля как «страна» обозначается словом “Land”, а как «почва» — словом “Boden”. В русском языке слово одно, и толковать его привычнее как «почву» в хозяйственном смысле. Правда, в средние века было распространено географическое понимание «земли» как среды обитания («новгородская земля», «рязанская земля» и т.д.), но все же оно не очень прижилось — к тому же сначала было связано с княжествами, когда же далее стали появляться просто административные единицы, к ним применили слово «губернии». После Октябрьской революции 1917 г. от «губерний» отказались на территориях, населенных преимущественно русскими, в пользу «областей», затем также «краев», со временем — городов республиканского подчинения. В национально «окрашенных» районах создавали автономные республики, автономные области и автономные округа.

Все это «богатство» наименований было отражено в Конституциях и РСФСР, и самого Союза ССР. А когда СССР распался, при создании нового Основного Закона России приходилось считаться с имеющимся территориальным устройством. Тем более что Россия сохранялась как федеративное государство, существующее ее деление следовало приспособить к новой федерации, а ее, в свою очередь, связать с имеющимся делением.

Причем попытки существовавших в РСФСР автономных республик добиться более высокого статуса по сравнению с соседними административно-территориальными единицами, в т.ч. и с «намером» на их — республик — более высокий статус, не дали им успеха. От слова «автономные» в наименовании республик отказались, в остальном же новое федеративное строительство пошло по пути признания субъектами Российской Федерации всех ранее зафиксированных в Конституции единиц: республик, краев, областей, городов федерального значения, автономных областей (областей) и автономных округов. И здесь тем более очевидно, что в основе Российской Федерации есть и национальные, и территориальные начала. Причем ст. 5 Конституции 1993 г. отражает равноправие субъектов Российской Федерации друг с другом и во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти.

Есть еще одно важное обстоятельство, которое следует учитывать при характеристике нашей государственности. Когда мы говорим о национальной основе федерализма, то имеем в виду не всех лиц определенной национальной принадлежности, а только тех, кто *проживает на соответствующей территории*. Например, применительно к Татарстану необходимо иметь в виду лишь тех татар, которые проживают именно в данной республике, т.е.

на ее территории. Как известно, в целом татар гораздо больше, но они постоянно проживают в других субъектах Федерации и считают их выразителями своих интересов. Что объединяет всех таких татар вне Татарстана, считающих себя общностью по языку, элементам культуры, религии, психологии? Категория *национально-культурной автономии*.

Сама по себе категория национально-культурной автономии появилась в конце XIX — начале XX в. как идея в решении национального вопроса для представления и защиты интересов лиц какой-то национальности, разрозненно (в территориальном аспекте) проживающих в разных частях государства. Родоначальниками идеи национально-культурной автономии считались австрийские социал-демократы. Известно, что В.И. Ленин сильно критиковал идею национально-культурной автономии по той причине, что она ведет к замыканию в национальных интересах лиц соответствующей национальной принадлежности, отвлекает их от борьбы за социалистическое переустройство государства, объединяет рабочие массы с национальной буржуазией.

Прошло время, в условиях социалистического государства идея национально-культурной автономии обрела иное звучание и могла помочь (помогает) объединению граждан определенной национальности, проживавших за пределами территории своей исторической родины, в т.ч. если она была (оказалась) вне России.

Итак, основой для нахождения в составе России как федеративного государства следовало (следует) считать не просто национальный, а *национально-территориальный* принцип. Понятие «национальный» в данном случае означает, что речь идет о гражданах определенной, конкретной национальной принадлежности; понятие «территориальный» — что имеются в виду именно граждане, проживающие на данной территории.

Что касается просто «территориального принципа», это понятие удачно подходит для краев, областей и городов федерального значения, где проживают преимущественно русские. В определенной мере национальный момент здесь тоже присутствует, поскольку субъектами Российской Федерации становятся территориальные единицы, населенные преимущественно русскими, но он не выделяется, поскольку на первом плане стоит организационный фактор.

Конечно, развитие экономики идет интенсивно, и отсюда возникают вопросы ее согласованности с состоянием субъектов российской государственности. Так, выявление больших запасов газа и нефти на территориях отдельных автономных округов вызвало бурный рост здесь добывающей промышленности и смежных с ней отраслей народного

хозяйства, приток такого количества рабочих, что на таком фоне поблекли местные народы, как и десятки лет назад сориентированные на самобытную жизнь с родовыми общинами, занятием охотничьими и рыболовными промыслами и т.п. В других субъектах открытие новых природных ресурсов также вызвало увеличение потоков приезжих рабочих из других регионов страны — сначала только для работы, а затем и постоянного проживания.

Спрашивается: как быть? Казалось бы, вроде ничего не надо трогать, особенно если местное население не претендует на участие в добывающей промышленности, а приезжие готовы заниматься охотой и рыболовством как личными увлечениями. Но как быть с конституционными установками на то, что Российская Федерация и ее субъекты должны сообща думать об интересах населения, в т.ч. и коренного, о сохранении природных богатств и т.д.? Напомним, что согласно ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся в т.ч. защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; природопользование; сельское хозяйство; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры; защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей. В той же статье к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации отнесены разграничение государственной собственности; установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации; административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды; установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления и др.

Думается, надо искать различные организационные формы участия субъектов Российской Федерации в реализации перечисленных задач. Это предмет общей заботы в интересах экономики и граждан всей Российской Федерации.

По новеллам Конституции РФ в 2020 г. предусмотрена возможность создания федеральных территорий (ч. 1 ст. 67). Достаточно очевидно обозначено, что создание федеральных территорий — это право Российской Федерации. Однако поскольку в ч. 1 ст. 5 Конституции четко сказано, что Российская Федерация состоит из своих субъектов, то создание федеральной территории не может не задеть

соответствующий(е) субъект(ы). Это предполагает, что создание федеральной территории будет означать изъятие территории из ведения субъекта Российской Федерации, возможно, из двух и более субъектов Российской Федерации. Спрашивается: должен ли субъект Российской Федерации давать согласие на изъятие у него земли в состав федеральной территории?

* * *

В итоге можно сделать следующие обобщенные выводы. Во-первых, федерация живет поддержкой субъектов, а они, в свою очередь, поддерживают федерацию.

Во-вторых, национальное и территориальное начала в федеративной организации Российского государства существуют и самостоятельно, и во взаимной связи, в переплетении.

В-третьих, важнейшей основой российского федерализма является равноправие субъектов Российской Федерации; как только оно нарушается, могут возникать нежелательные последствия¹².

В-четвертых, в Российской Федерации не следует бояться того, что отдельные шаги субъектов Российской Федерации могут быть направлены на дополнительное обеспечение их интересов, конечно, они должны быть согласованы с федеральным центром. Не случайно за Президентом РФ закреплено право на разрешение разногласий между органами публичной власти, в т.ч. и субъектов Российской Федерации (ст. 85 Конституции РФ).

Таким образом, все субъекты федеративных отношений должны сообща способствовать поддержанию российской государственности на федеральном уровне, в субъектах Российской Федерации, укреплять многонациональный союз народов России.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авакьян С.А. Конституционное право России: в 2 т. 7-е изд. М., 2021. Т. 2. С. 52–71.
2. Златопольский Д.Л. Государственное устройство СССР. М., 1960.
3. Златопольский Д.Л. СССР — федеративное государство. М., 1967.
4. История советской Конституции (в документах). 1917–1956. М., 1957. С. 105, 106.

¹² Вспомним: как только бывшие автономные республики стали претендовать на особый статус в России, появились претензии отдельных территориальных частей на их преобразование в республики. Пример Уральской республики известен, и он обусловил отражение в ст. 5 Конституции РФ 1993 г. положения о равноправии субъектов Российской Федерации.

5. *Каульбарс Н.В.* Краткое обозрение Великого княжества Финляндского. СПб., 1900.
6. *Кяйвярайнен И.И.* О конституционалистической политике царизма в Финляндии // Вопросы истории Европейского Севера. 1976. Вып. 3.
7. *Ленин В.И.* О праве наций на самоопределение // Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 25.
8. *Ленин В.И.* Тезисы по национальному вопросу // Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 23.
9. *Ордин К.Ф.* Покорение Финляндии. СПб., 1889.
10. *Пыжиков А.В.* Административно-территориальное устройство России. История и современность. М., 2003.
11. *Розин Э.Л.* Маркс и Энгельс о формах организации государственного единства (о формах государственного устройства) // Труды ВЮЗИ. М., 1974. Т. 30.
12. *Румянцев О.Г.* Конституция Девяносто третьего. История явления: документальная поэма в семи частях от Ответственного секретаря Конституционной комиссии 1990–1993 годов. 3-е изд., испр. и доп. М., 2018.
13. *Семенов П.Г.* Автономия в советском государственном строительстве // Сов. государство и право. 1959. № 3.
14. *Семенов П.Г.* Проблемы советского национально-государственного строительства (на материалах Российской Федерации): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1968.
15. *Таганцев Н.С.* Великое княжество Финляндия. СПб., 1910.
16. *Финляндия* // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона: в 86 т. (82 т. и 4 доп.). СПб., 1890–1907.
2. *Zlatopolsky D.L.* State structure of the USSR. M., 1960 (in Russ.).
3. *Zlatopolsky D.L.* USSR – federal state. M., 1967 (in Russ.).
4. *History of the Soviet Constitution (in documents). 1917–1956.* M., 1957. P. 105, 106 (in Russ.).
5. *Kaulbars N.V.* Brief review of the Grand Duchy of Finland. SPb., 1900 (in Russ.).
6. *Kyavyraynen I.I.* On the constitutionalist policy of tsarism in Finland // Questions of the history of the European North. 1976. Issue 3 (in Russ.).
7. *Lenin V.I.* On the right of nations to self-determination // Lenin V.I. Complete works. Vol. 25 (in Russ.).
8. *Lenin V.I.* Theses on the national question // Lenin V.I. Complete works. Vol. 23 (in Russ.).
9. *Ordin K.F.* The Conquest of Finland. SPb., 1889 (in Russ.).
10. *Pyzhikov A.V.* Administrative-territorial structure of Russia. History and Modernity. M., 2003 (in Russ.).
11. *Rozin E.L.* Marx and Engels on the forms of the organization of state unity (on the forms of state structure) // Proceedings of VUZI. M., 1974. Vol. 30 (in Russ.).
12. *Rumyantsev O.G.* Constitution of the Ninety-third. The history of the phenomenon: a documentary poem in seven parts from the Executive Secretary of the Constitutional Commission of 1990–1993. 3rd ed., corrected and additional. M., 2018 (in Russ.).
13. *Semenov P.G.* Autonomy in Soviet state construction // Soviet State and Law. 1959. No. 3 (in Russ.).
14. *Semenov P.G.* Problems of Soviet national-state construction (based on the materials of the Russian Federation): abstract dis. ... Doctor of Law. M., 1968 (in Russ.).
15. *Tagantsev N.S.* The Grand Duchy of Finland. SPb., 1910 (in Russ.).
16. *Finland* // Brockhaus and Efron Encyclopedic Dictionary: in 86 vols. (82 vol. and 4 add.). SPb., 1890–1907 (in Russ.).

REFERENCES

Сведения об авторе

АВАКЪЯН Сурен Адибекович — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова; 119991 г. Москва, Ленинские горы, д. 1, стр. 13 (4-й учебный корпус)

Authors' information

AVAKYAN Suren A. — Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation, Head of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Law Faculty at Lomonosov Moscow State University; 1, bld. 13 (4th academic building), Leninskie Gory, 119991 Moscow, Russia