

Государственное устройство современной России в контексте истории ее государственности

Татьяна Г. Архипова

*Российский государственный гуманитарный университет,
Москва, Россия, archipova-iai@mail.ru*

Александр С. Сенин

*Российский государственный гуманитарный университет,
Москва, Россия, as_senin@mail.ru*

Аннотация. В статье в историческом контексте рассмотрен один из компонентов современной российской государственности – государственное устройство по форме связи центра и территорий (в конце XX – первой четверти XXI в.) Дореволюционная Россия была государством унитарным, что не исключало и наличия национальных административных единиц, например Царства Польского, Великого княжества Финляндского, наличия у некоторых из них элементов политической автономии, особенностей в организации органов власти. Как известно, многочисленные советские конституции провозглашали РСФСР, а затем и СССР федеративными государствами, каковыми на самом деле они не являлись. Все признаки, присущие федеративным государствам, нивелировались действиями высшей власти в лице руководства правящей партии. Государственное устройство современной России, будучи федеративным, в некоторых случаях отличается от общепринятых в мировой практике принципов. Асимметричность, сохранение национального принципа и использование матрешечного типа в построении ряда субъектов федерации и т. п. являются и частью российских традиций, и данью прошлому, что нельзя не учитывать. Усилившуюся централизацию во взаимоотношениях федерального центра и субъектов федерации можно объяснить необходимостью концентрации всех сил и средств государства в условиях проведения специальной военной операции.

Ключевые слова: Россия, государственность, государственное устройство, федерация, унитарное государство, административно-территориальное деление, этноэлита, особенности построения Российской Федерации

Для цитирования: Архипова Т.Г., Сенин А.С. Государственное устройство современной России в контексте истории ее государственности // Вестник РГГУ. Серия «История. Политология. Международные отношения». 2023. № 4. Ч. 2. С. 254–270. DOI: 10.28995/2073-6339-2023-4-254-270

State structure of modern Russia in the context of the history of its statehood

Tatiana G. Arkhipova

*Russian State University for the Humanities, Moscow, Russia,
archipova-iai@mail.ru*

Alexandr S. Senin

*Russian State University for the Humanities, Moscow, Russia,
as_senin@mail.ru*

Abstract. The article considers in a historical context one of the components of modern Russian statehood – the state structure in the form of connection between the center and the territories (at the end of the 20th – the first quarter of the 21st century). Pre-revolutionary Russia was a unitary state, which did not exclude the presence of national administrative units, for example, the Kingdom of Poland, the Grand Duchy of Finland, the presence of elements of political autonomy in some of them, and features in the organization of government bodies. As is known, numerous Soviet constitutions proclaimed the RSFSR, and then the USSR, as federal states, which in fact they were not. All the features inherent in federal states were neutralized by the actions of the highest authorities in the person of the leadership of the ruling party. The state structure of modern Russia, being federal, in some cases differs from the principles generally accepted in world practice. Asymmetry, preservation of the national principle and the use of the matryoshka type in the construction of several federal subjects, etc. are both part of Russian traditions and a tribute to the past, which cannot be ignored. The increased centralization in the relationship between the federal center and the constituent entities of the federation can be explained by the need to concentrate all the forces and means of the state in the context of a special military operation.

Keywords: Russia, statehood, government structure, federation, unitary state, administrative-territorial division, ethno-elite, features of the structure of the Russian Federation

For citation: Arkhipova, T.G. and Senin, A.S. (2023), “State structure of modern Russia in the context of the history of its statehood”, *RSUH/RGGU Bulletin. “Political Science. History. International Relations” Series*, no. 4, part 2, pp. 254–270, DOI: 10.28995/2073-6339-2023-4-254-270

Введение

Нередко такие понятия, как страна, государство и государственность, употребляются как идентичные, однако специалисты, не отрицая их общих черт, видят и различия¹. Страна – это территория с населением, государство – это территория с населением и политическими властными институтами, осуществляющими государственные функции, реализация которых должна обеспечивать все стороны жизни общества, а государственность – его качественное состояние². Историки-государствоведы школы РГГУ понимают под государственностью совокупность таких качеств государства, как его устройство по форе связи центра и территорий, организация государственного аппарата, государственной службы и идеология. Она возникает несколько позднее, чем собственно государство, и представляется, с одной стороны, более широким и глубоким понятием, а с другой – менее устойчивой категорией, нежели государство. При сохранении последнего она может за счет модернизационных мероприятий существенно меняться, что не исключает возможности ее преемственности при изменении формы государственного устройства или политического режима в результате революции или переворота.

История российской государственности историографией не обделена³. В то же время авторы большинства работ, так или иначе затрагивающих эту проблематику, не всегда ставят целью проанализировать влияние исторического опыта на современное состояние российской государственности. Размер статьи не позволяет рассмотреть проблему целиком, попытаемся сделать это на примере государственного устройства Российской Федерации. Историки не любят изучать недавнее прошлое – велик соблазн субъективной

¹ Обычно определения зависят от области знаний, которую представляет автор определения.

² См., например: Российская государственность: исторические традиции и вызовы XXI века: Материалы Всероссийской научно-общественной конференции 19 сентября 2012 г. Великий Новгород, М., 2013. С. 133, 134.

³ Административные реформы в России: история и современность. М., 2006; Административно-территориальное устройство России: История и современность. М., 2003; *Архипова Т.Г.* Государственность современной России. М., 2003; *Она же.* Современная российская государственность и перспективы ее модернизации // Вестник РГГУ. Серия: «История. Филология. Культурология. Востоковедение». 2017. № 8 (29). С. 9–23; *Коржихина Т.П., Сенин А.С.* История российской государственности. М., 1995; Представительная власть в России: история и современность. М., 2003; и др.

его оценки и незнания последствий конкретных событий. Однако недавняя история, как и более ранняя, способствуют укреплению и развитию патриотизма у молодого поколения и более глубокому ее пониманию будущими историками.

Основная часть

Проблема устройства по форме связей центра и территорий, как известно, по целому ряду причин была весьма острой для Российского государства всегда.

В Российской империи не было единого органа, ответственного за выработку и осуществление политики на многонациональных окраинах. Как правило, для решения конкретных вопросов в разное время создавались различные высшие комитеты и совещания (например, два Сибирских комитета, Кавказский комитет, Комитет западных губерний и др.). Проектами реформы администрации на Кавказе занимались сотрудники VI Отделения Собственной его императорского величества канцелярии. Департамент Царства Польского в структуре Государственного совета рассматривал законопроекты и бюджет учреждений, действовавших на польской территории.

Ряд территорий на окраинах Российской империи находились в ведении военного ведомства. В 1866 г. в составе Главного штаба Военного министерства для военно-административного управления территориями Кавказа было образовано специальное Азиатское отделение, в 1903 г. переименованное в Азиатский отдел, а в 1910 г. – в Азиатскую часть (просуществовала до 1918 г.). В функции этого структурного подразделения входило управление военными округами Азиатской части России, устройство здесь укреплений и путей сообщения, охрана границ Российской империи в Азии, организация военно-народного управления на Кавказе, в Казахстане и Средней Азии, сбор сведений о военном и политическом положении сопредельных с Россией азиатских государств и т. п.

Ближние задачи решали Департамент таможенных сборов (1864–1917 гг.) и Отдельный корпус пограничной стражи, находившиеся в ведении Министерства финансов. Прямое отношение к рассматриваемым вопросам имел Азиатский департамент Министерства иностранных дел, управлявший народами пограничных районов Кавказа, Казахстана и Астраханской губернии до середины XIX в.

На ключевые административные должности в национальных окраинах назначались, как правило, способные чиновники, старав-

шиеся понимать и учитывать в своей деятельности местные традиции и обычаи, начинавшие свою служебную карьеру в местной администрации. Часто это были перешедшие на русскую службу представители народов, вошедших в состав России. Давно было замечено, что именно они становились наиболее ревностными защитниками империи.

Практика интегрирования местных элит в центральную власть долгое время была одним из важнейших факторов устойчивости Российской империи. Согласно переписи 1897 г., русский язык назвали родным только 53% потомственных дворян. Это значит, что почти половину их составляли потомки польской шляхты, украинской казачьей старшины, остзейских рыцарей, грузинских князей, мусульманских ханов и беков.

Российская государственность не была похожа на западно-европейскую, хотя часто заимствовала ее внешние формы. Имея в названии государства слово «империя», она не была таковой в европейском его понимании. В России деление на метрополию и колониальные окраины было весьма условным. Известный на рубеже XIX–XX вв. правовед Н.М. Коркунов писал: «Колонии приобретались для экономической их эксплуатации. Присоединение русских окраин не было делом экономического расчета. Россия постепенно овладела своими окраинами и на западе, и на востоке в силу чисто политических побуждений, как необходимым условием обеспечения своего могущества и независимости»⁴.

Огромное пространство, занимаемое Россией, при существенных культурных и этнографических различиях, особенностях исторической судьбы требовало особого подхода в управлении. Это понимали отечественные юристы. Например, основоположник науки государственного права России профессор А.Д. Градовский утверждал, что «при помощи одних и тех же учреждений и приемов нельзя управлять туркменами и великороссами, бродячими инородцами в Сибири и кавказскими племенами, кокандцами и немцами, Финляндией и Польшей»⁵. Одной из форм интеграции в имперское пространство было сохранение отдельных звеньев существовавшей ранее системы управления. Поэтому на окраинах империи сформировались и эволюционировали разные модели политико-административного устройства.

⁴ Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 1. СПб., 1899. С. 180.

⁵ Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Ч. 3: Органы местного самоуправления // Собрание сочинений А.Д. Градовского. Т. 9. СПб., 1904. С. 181.

Ряд присоединенных территорий обладали правом административной или политической автономии. Например, после победоносного окончания Северной войны в состав России вошли земли Лифляндии и Эстляндии, в 70-х годах XVIII в. и Латгалии. Российские власти сохранили в Прибалтике прежние корпоративно-сословные порядки управления. Административная и судебная власть осталась в руках остзейского дворянства и бюргерства. Важную роль играли сословные учреждения местного немецкого дворянства — дворянские собрания — ландтаги, избиравшие на каждый трехлетний срок постоянные органы: Дворянский конвент в Лифляндии и Дворянский комитет в Эстляндии, а также состав основных органов суда, уездной полиции и сословной прокуратуры. Городское самоуправление осуществляли магистраты и ратуши. В 1744 г. была учреждена Выборгская губерния, в которой действовали выборные сословные органы шведских дворян (лангманские и герардские суды) и бюргеров (магистраты). Основным языком в Курляндии и Лифляндии признавался немецкий. В XVIII в. прибалтийское немецкое дворянство стало влиятельной силой при российском императорском дворе.

Административной автономией было управление калмыками. В XIX в. оно осуществлялось Астраханской палатой Министерства государственных имуществ. Девять калмыцких улусов делились на аймаки во главе с наследственными владельцами (нойонами), подчинявшимися российской администрации. Однако принимаемые решения согласовывались с калмыцкой родовой знатью.

На рубеже XVIII–XIX вв. в состав России вошли многочисленные ханства Восточного Закавказья и Северного Кавказа. Русская администрация сохранила местную власть в руках прежних правителей. Их власть оставалась наследственной и передавалась старшему сыну в роду. Ханы содержали местный аппарат, осуществлявший фискальные и другие административно-управленческие функции. Они опирались на военные дружины, состоявшие из нукеров. Существовали даже особые должностные лица, ведавшие карательно-полицейскими операциями [Национальные окраины 1998, с. 365]. Такими же административными автономиями были полусамостоятельные царства и княжества Западной Грузии.

Политическими автономиями были территориальные образования с наличием в них собственных законодательных органов власти. Первыми, следуя историко-хронологическому принципу, следует указать на гетманскую форму правления Левобережной, Слободской Украины и Запорожской сечи. С вхождением всего Северного Причерноморья в состав России во второй половине XVIII в. произошла унификация административного устройства этих терри-

торий с общероссийским местным управлением. Украинскую шляхту Екатерина II также приравнивала к русскому дворянству.

Политическое самоуправление Польши было закреплено Конституцией 1815 г., дарованной Александром I. Законодательную власть в Царстве Польском осуществлял двухпалатный Сейм. Административную власть осуществлял возглавляемый наместником Государственный совет, и шесть министров, в том числе военный. В крае было сохранено традиционное административно-территориальное деление. Во всех звеньях администрации руководящая роль принадлежала местной польской знати. После польского восстания 1830–1831 гг. царская власть постепенно эту автономию ликвидировала.

Классической политической автономией стало Великое княжество Финляндское, имевшее свой законодательный орган – Сейм, и правительство – Сенат, возглавлявшийся царским генерал-губернатором. Решения Сейма утверждались монархом, но российский император не имел прав изменить основные законы, действовавшие в княжестве. Сохранялась сложившаяся еще в составе Швеции трехступенчатая судебная система. Были созданы национальные вооруженные силы, подчинявшиеся генерал-губернатору (а не российскому военному министру), которые могли быть распущены монархом только с согласия Сейма. Княжество располагало собственной финансовой системой. Все собранные доходы и налоги оставались в княжестве. В 1879 г. была провозглашена полная свобода предпринимательства. С 60–70-х годов XIX в. в княжестве действовали сельские и городские органы местного самоуправления⁶.

Помимо автономий Российской империи была присуща и такая форма административно-территориального деления, как протектораты. Формально первым протекторатом стало Картли-Кахетинское царство согласно заключенному в 1783 г. Георгиевскому трактату. Россия брала на себя обязанность сохранять территориальную целостность царства и охранять его от внешней агрессии. Грузинский царь сохранял свою власть и сложившуюся систему местного управления. Грузинские князья и помещики наделялись всеми правами и привилегиями русского дворянства. Жители Картли и Кахети могли расселяться в пределах России.

Позже подобные соглашения были заключены с казахскими ханствами. После заключения конвенции с Россией бухарский эмир сохранил все свои легитимные права, кроме внешнеполитической деятельности. Внутри ханства была запрещена работорговля. Стороны обязывались покровительствовать торговле, не взимать

⁶ Большая Российская энциклопедия. Т. 5. М., 2006. С. 53–54.

дополнительных пошлин сверх положенных. Аналогичный договор был подписан и с хивинским ханом, признавшим себя вассалом Российской империи. В Казахстане и Средней Азии не было крепостничества. В местном управлении русская администрация опиралась на местную знать. Следует отметить уважительное отношение к религиозным чувствам местного населения, вплоть до отказа строить постоянные православные храмы. Использовались лишь передвижные вагоны-церкви и баржи-церкви. Сохранялись традиционные и вводились смешанные формы образования, двуязычие. Местные жители получили право свободно перемещаться по России, зачисляться в купеческое, мещанское или казачье сословия.

Фактически центр был источником инвестиций в Казахстан и Среднюю Азию, а не наоборот. Это отчетливо видно, например, на транспортном освоении национальных окраин. По мнению современных историков, развитие железнодорожного и водного транспорта способствовало «нейтрализации ряда негативных геополитических факторов», значительно укрепило безопасность присоединенных к Российской империи территорий, привело к расширению хлопкового дела на основе искусственного орошения полей [Бехмаканова, 2015, с. 236–239].

В России нельзя выделить территорию, которую можно однозначно считать метрополией. Вся экономика страны развивалась как единый народнохозяйственный комплекс, а русский народ не имел каких-либо преимуществ перед другими народами империи. Господству в стране национальной и религиозной терпимости способствовала не только гибкая политика властей, но и удивительная терпимость, открытость русских миру, по образному выражению Ф.М. Достоевского, его «всечеловечность» [Российское государство 2012, с. 456].

Безусловно, общей тенденцией государственного управления империей к концу XIX в. стала унификация. Различия в местном управлении, языковой политике, налогообложении, усиление процессов национальной самоидентификации народов огромной страны все чаще рассматривались правящим классом, государственной бюрократией как препятствия в ускорении социально-экономического развития, особенно в ходе первого этапа индустриализации. Министр внутренних дел П.Д. Святополк-Мирский в канун революционных потрясений 1905–1907 гг. предлагал положить в основу политики на окраинах страны два принципа: веротерпимость и равноправие всех подданных империи без различия национальностей. Правительство П.А. Столыпина отказалось от политики жесткой русификации, сделало ставку на создание всесословных

органов волостного самоуправления, расширения земского самоуправления, снятие части ограничений в национальной политике, введению всеобщего начального образования и др.⁷ Наместник Кавказа И.И. Воронцов-Дашков представил императору обширную записку, в которой утверждал, что «туземное происхождение» не должно служить препятствием «к прохождению государственной и общественной службы» [Российская государственность 2013, с. 254]. Однако дискуссии по вопросам национальной политики России на ее окраинах среди представителей высшей бюрократии на рубеже веков продемонстрировали отсутствие единых взглядов, поскольку все исходило из сугубо ведомственного понимания проблемы взаимоотношений центра и периферии.

Трудности управления окраинами «усугублялись все большими связями окраинной политики с внешнеполитическими проблемами Российской империи» [Бахтурина 2023, с. 227]. Последний царский министр путей сообщения Э.Б. Войновский-Кригер писал, что «разнообразие наречий, религий, нравов, степени культуры от высшей европейской до полудикой не только с годами не сглаживалось, но в некоторых случаях проявлялось все более и более резко». Он связывал это с влиянием на окраины соседних с Россией стран – Германии, Персии, Румынии, Турции и Швеции⁸.

Гигантские размеры территории государства, полиэтничность, соотношение центра и национальных регионов всегда были ключевыми проблемами российской истории. Отношения подчинения и подданства по-разному воспринимались народами на различных ее этапах. Но факт, что хотя полной гармонии в межнациональных отношениях в Российской империи не было, «до 1917 г. Россия не потеряла ни одной своей территории из-за национально-освободительного движения» [Никонов 2014, с. 204].

В.И. Ленин, имевший весьма приблизительные представления об организации государственной власти до ее захвата, решительно отвергавший все известные формы парламентаризма, лишь ближе к осени 1917 г. обратил свое внимание на Советы, возникшие в ходе революции 1905–1907 гг. в городах и являвшиеся выборными общественными организациями, созданными в противовес органам местной власти и состоявшие из представителей разных слоев населения с преобладанием в них представителей пролетариата. Они, по его мнению, должны были олицетворять единство власти, и ими

⁷ Там же. Т. 31. М., 2016. С. 272–273.

⁸ *Кригер-Войновский Э.Б.* Записки инженера: воспоминания, впечатления, мысли о революции // Спроге В.Э. Записки инженера. М., 1999. С. 104.

надо было заменить все бывшие государственные органы, как в центре, так и на местах – во всех административно-территориальных единицах. С последними особых проблем не возникло – все проведенные (значительно позднее) реформы административно-территориального деления ограничились укрупнениями-разукрупнениями, переименованиями, уточнением границ существующих образований.

Сложнее обстояли дела с формой государственного устройства. Для таких государств, как Россия, наиболее предпочтительной является федеративная форма, но государственным лидерам милее унитарная. Ленин в этом вопросе не был исключением. Однако, будучи никудышным стратегом, он был блестящим тактиком. Он понимал, что мечтой любой этнической группы, даже самой маленькой, является самоопределение хоть в какой-то форме. Видя, как на глазах рушится многовековое единство России, он разве что не моментально пересмотрел свою точку зрения⁹, предложив федерацию. Этим он в известной степени разоружил и сепаратистов окраинных территорий страны, и лидеров белого движения, ратующих за сохранение единой и неделимой России. Во главу угла построения федеративного государства на территории России было поставлено право наций на самоопределение. Одновременно он дополнил известные принципы федерализма (верховенство федерального законодательства, единство основ государственного строя, территориальная целостность, равенство субъектов федерации, отсутствие внутренних границ и др.) конфедеративным правом сепарации. После принятия «Декларации прав народов России», «Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа», постановления «О федеральных учреждениях Российской республики» был осуществлен ряд мер в целях восстановления территории в дореволюционных границах (освобождение от белогвардейцев, финансирование, введение единой денежной системы, военные и хозяйственные договоры, не гнушались и прямым принуждением). Как известно, сразу сделать это полностью не удалось уже хотя бы в силу подписания «похабного» Брестского мира, как именовал его Ленин. Одновременно продолжались споры между сторонниками федерализма и сторонниками унитаризма о государственном устройстве, причем даже и после подписания договора об образовании СССР. Анализ споров свидетельствует не только

⁹ Правда, унитаристом в принципе он оставался до конца своих дней, считая федерацию делом временным. См.: *Ленин В.И.* Материалы ко II Конгрессу Коминтерна // *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. Т. 41. М.: Изд-во полит. лит-ры, 1981. С. 438.

о преобладании политических интересов в ущерб всем другим, но и о низком уровне культуры и образования их участников. Одни не видели различий между унитарным государством, федерацией и конфедерацией, между государством и государственным образованием, между местными органами и органами власти субъектов федерации, другие не успели избавиться от революционного романтизма, не ставили в грош национальный принцип, третьи стали допускать нападки на лидера партии, тем более что к этому времени он был уже тяжело болен. С созданием СССР отпала надобность в таком органе как Народный Комиссариат по делам национальностей. Считалось, что он выполнил свое предназначение – союзное государство создано, а национальные вопросы можно решать в «рабочем порядке» [Деннингхаус 2017], что, собственно, и делалось. Конституция СССР 1924 г. закрепила создание федеративного государства, его субъекты – союзные республики, ряд автономных государственных образований, созданных по национальному принципу – были поименованы суверенными государствами.

Анализ государственного устройства советского периода позволяет сделать вывод, что объявленные во всех конституциях федеративными государствами сначала РСФСР, а потом и СССР, по существу, были унитарными, состоящими из административно-территориальных единиц. Несмотря на наличие двух уровней власти, высшей властью была стоящая над ними правящая партия в лице ее центральных органов. Зато национальный принцип в государственном устройстве в связи с угрозой распада России после известных дискуссий в партийной среде был поставлен во главу угла, что, в свою очередь, в немалой степени способствовало формированию национальных элит. Приращение территории в годы существования СССР осуществлялось, главным образом, по причине восстановления исторической справедливости в результате договоров и соглашений после окончания тех или иных военных действий – создавались новые союзные и автономные республики, автономные области, корректировалась территория старых. Только число союзных республик со времени создания СССР до весны 1940 г. выросло в четыре раза. Изменение внутренних границ происходило, за некоторым исключением, в связи с решением экономических проблем.

Национальный принцип построения, право сецессии, некоторые иные меры стали основой для разгула сепаратизма в более поздние годы.

Процесс формирования новой российской государственности начался на рубеже 80–90-х годов минувшего века, когда на повестку дня, наряду с другими, встал вопрос о расширении самостоятель-

ности РСФСР в рамках союзного государства. В постановке этого вопроса самые различные политические силы – от коммунистов до их противников, от либералов до демократов и т. п. – были на удивление едины.

Принятие на первом Съезде народных депутатов РСФСР Декларации о суверенитете породило и недовольство центра, и «войну законов» между ним и РСФСР. Выразилось это в том, что российские власти отменяли действие союзных законов на своей территории, союзные – действие законов российских, и дало дополнительный импульс дальнейшей активизации сепаратистских настроений национальных элит других союзных республик. Референдум в марте 1991 г. остановил, было, центробежные тенденции, но августовские события их ускорили.

К моменту распада СССР, казалось, были созданы все предпосылки для ускоренного построения новой российской государственности, но оно задержалось до конца 1993 г. Одна из причин этого видится в попытке части политического спектра российского общества приспособить советскую государственность к новым российским реалиям.

В 1991–1993 гг. вслед за СССР под угрозой распада оказалась и Российская Федерация. Застрельщиками в этом вопросе стали часть республик и административно-территориальных единиц не только на ее окраинах. Как и в 1917 г., проблема сохранения целостности страны стала одной из главных. При всех трудностях периода 1991–1993 гг. благодаря политическим мерам¹⁰ Россию удалось сохранить, чему способствовали и уступки центра лидерам республик в составе России, и Федеративный договор, и ликвидация бессубъектных территорий, населенных преимущественно русскими, и сохранение реалий, сложившихся за многовековую историю Российского государства.

Не только размеры страны, но и исторически сложившаяся дифференциация экономического развития различных ее частей, ментальное разнообразие этносов и другие особенности предопределяют федеративное устройство современной России. Разработчики новой российской Конституции не пошли на полный отказ (он состоял в изъятии права на сецессию) от сложившихся к этому времени реалий. Она, впрочем, как и все, ей предшествующие, заявила о федеративном характере устройства государства. Как известно, стараниями соратников первого Президента России проект Конституции был передан на экспертизу Венецианской комиссии Совета Европы

¹⁰ Исключением стали взаимоотношения российского руководства с Чеченской Республикой.

и получил в целом положительный отзыв экспертов. Критику вызвали в основном статьи, посвященные именно государственному устройству. В современной России имеют место быть четыре вида субъектов федерации: национально-государственные, национально-территориальные, административно-территориальные и города федерального значения. Хотя Конституцией провозглашено их равноправие, как между собой, так и в отношениях с федеральным центром, правовой их статус различается, что дает повод характеризовать Россию как «асимметричную федерацию».

Безусловно, при дисперсном расселении этносов и этнических групп сохранение национальных государственных образований не идет на пользу консолидации общества. Как известно, сохранение национального принципа в устройстве ряда государств привело к их распаду. Следует вспомнить, что о реформе государственного устройства в свое время задумывалось и советское руководство¹¹. С упреком в адрес основателей такой федерации не раз высказывался и В.В. Путин.

Трения между федеральным центром и, главным образом, национальными республиками в составе России продолжались до конца 90-х годов, в первую очередь по поводу пределов компетенции. Лидеры республик настаивали на ограничении полномочий центра. В то же время региональные власти своими действиями выходили за пределы отведенного им Конституцией РФ правового поля. Наиболее активно в этом плане выступала республика Татарстан. Указом от 13 мая 2000 г. В.В. Путин в целях обеспечения соответствия регионального законодательства федеральному ввел институт полномочных представителей в специально созданных для этого федеральных округах. Постпреды, выполнив эту задачу, получили право контроля за исполнением решений федеральных органов государственной власти, значительные кадровые полномочия. Полномочный представитель президента стал должностным лицом, представляющим президента в округе, обеспечивающим на его территории функции главы государства. Не меньшее влияние на «вольницу» субъектов федерации оказало оформление в 2004 г. процедуры федерального вмешательства, выразившегося не только в праве распускать региональный орган представительной власти, но и назначать главу власти исполнительной (в 1995–2004 гг. должность эта была выборной)¹². Постепенно центр усилил свое влияние на организацию структуры органов власти субъектов феде-

¹¹ Московский комсомолец. 2002. 19 нояб. С. 2; Коммерсантъ. 2006. 12 сент. С. 7.

¹² СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4950; № 52. Ч. 2. Ст. 5427.

рации – сначала вносились многочисленные поправки в федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Затем по результатам референдума по поправкам в Конституцию 2020 г. был принят новый закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации от 21 декабря 2021 г.¹³, что способствовало большей их унификации. Последняя коснулась даже названия должности высшего должностного лица субъекта федерации. Целью предпринятых мер было усиление роли не только центра, правящей партии, но и их влияния на деятельность органов региональной исполнительной власти.

В 1990-е – 2015 гг. на федеральном уровне существовал ряд ведомств (министерства, государственные комитеты и агентство), занятых реализацией государственной национальной политики, в деятельности которых так или иначе прослеживалась озабоченность проблемами не только нации-, но и государственного строительства [Бугай 2022, с. 301–305].

Заключение

Завершая анализ этого компонента российской государственности, можно сказать следующее. «Асимметричность» федерации имеет исторические корни, она была данью не только советскому наследию, во-первых, но и весьма и весьма сложному времени противостояния центра и регионов, во-вторых, но это не значит, что ее надо сохранять до бесконечности. Останется в прошлом экономическое неравенство субъектов, улучшится благосостояние граждан, сойдет со сцены выращенная в минувшем веке этноэлита, забудутся явные и мнимые обиды, улучшатся межнациональные отношения, и Россия постепенно откажется от этнотерриториальных государственных образований, сохранив их национально-культурную автономию. В настоящее время, несмотря на сокращение числа автономных округов¹⁴, входивших в состав других субъектов, как известно,

¹³ Федеральный закон № 414-ФЗ от 21 декабря 2021 г. «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». URL: <https://rg.ru/2021/12/27/vlast-dok.html?ysclid=120kz0wljl> (дата обращения 15 апреля 2022).

¹⁴ «Матрешечный» тип построения некоторых субъектов федерации был, как известно, объектом критики не только отечественных аналитиков. В настоящее время осталось четыре автономных округа.

идет приращение последних. В 2014–2022 гг. число субъектов Российской Федерации увеличилось на три республики, две области и один город федерального значения. В основу их создания заложен не национальный принцип, а административно-территориальный.

Сохранение федеральных округов после наведения порядка в правовом поле субъектов федерации при единой системе исполнительной власти представляется довольно проблематичным. Их существование отягощает не столь богатую казну государства. В то же время усиление централизации во взаимоотношениях федерального центра и субъектов федерации в условиях проведения специальной военной операции, когда нужна концентрация всех сил и средств государства, представляется вполне оправданным.

Литература

- Бахтурина 2023 – *Бахтурина А.Ю.* Административно-правовое единство Российской империи как политическая проблема конца XIX – начала XX в. // Кафедре истории государственных учреждений и общественных организаций – 70 лет: доклады Международной научной конференции, посвященной 100-летию со дня рождения профессора Н.П. Ерошкина: материалы по истории кафедры. М.: РГГУ, 2023. С. 106–116.
- Бехмаханова 2015 – *Бехманова Н.Е.* Присоединение Центральной Азии к Российской империи в XVIII–XIX вв.: историко-географическое исследование. М.; СПб.: Центр гуманитарных инициатив, 2015. С. 236–239.
- Бугай 2022 – *Бугай Н.Ф.* Проблемы национальной политики Российской Федерации: состояние изучения, опыт регулирования этнических процессов (1990-е – 2015 гг.). М.: Аквариус, 2022. С. 301–305.
- Деннингхаус 2017 – *Деннингхаус В.* Как Наркомнац из инструмента революции превратился в «лавочку», которая «только тем и занимается, что разные народы на Северном полюсе и в тундрах выдумывает»: трансформация Наркомнаца РСФСР в 1917–1924 гг. // Великая российская революция, 1917: сто лет изучения: Материалы Международной научной конференции. М.: Институт Российской истории РАН, 2017. С. 197–208.
- Национальные окраины 1998 – Национальные окраины Российской империи: становление и развитие системы управления / С.Г. Агаджанов, Ш.Ф. Мухамедьяров, В.В. Трепавлов и др. М.: Славянский диалог, 1998. 415 с.
- Никонов 2014 – *Никонов В.А.* Российская матрица. М.: Русское слово, 2014. 91 с.
- Российская государственность 2013 – Российская государственность: опыт 1150-летней истории: Материалы Международной научной конференции / Отв. ред. Ю.А. Петров. М.: Ин-т российской истории РАН, 2013. 589 с.
- Российское государство 2012 – Российское государство от истоков до XIX века: территория и власть / Отв. ред. Ю.А. Петров. М.: РОССПЭН, 2012. 462 с.

References

- Agadzhanov, S.G., Mukhamed'yarov, Sh.F., Trepavlov, V.V. etc. (1998), *Natsional'nye okrainy Rossiiskoi imperii: stanovlenie i razvitie sistemy upravleniya* [National fringes of the Russian Empire. Formation and development of the management system], Slavyanskii dialog, Moscow, Russia.
- Bakhturina, A.Yu. (2023), "Administrative and legal unity of the Russian Empire as a political issue of the late 19th – early 20th centuries", in *Kafedre istorii gosudarstvennykh uchrezhdenii i obshchestvennykh organizatsii – 70 let: doklady Mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii, posvyashchennoi 100-letiyu so dnya rozhdeniya professora N.P. Eroshkina: materialy po istorii kafedry* [The Department of history of State Institutions and Public Organizations is 70 years old. Reports of the International Scientific Conference commemorating the 100th anniversary of the birth of professor N.P. Eroshkin. Materials on the history of the department], RGGU, Moscow, Russia, pp. 106–116.
- Bekhmakhanov, N.E. (2015), *Prisoedinenie Tsentralnoi Azii k Rossiiskoi imperii v XVIII–XIX vv.: istoriko-geograficheskoe issledovanie* [Annexation of Central Asia to the Russian Empire in the 18th – 19th centuries. Historical and geographical research], Tsentr gumanitarnykh initsiativ, Moscow, Sankt-Petersburg, Russia, pp. 236–239.
- Bugai, N.F. (2022), *Problemy natsional'noi politiki Rossiiskoi Federatsii: sostoyanie izucheniya, opyt regulirovaniya etnicheskikh protsessov (1990-e – 2015 gg.)* [Issues of national policy of the Russian Federation. State of study, experience in regulating ethnic processes (1990s – 2015)], Akvarius, Moscow, Russia.
- Denningkhaus, V. (2017), "How the People's Commissariat of Nationalities turned from an instrument of revolution into a 'shop' that 'only does invent the different peoples living at the North Pole and in the tundra'. Transformation of the People's Commissariat of Nationalities of the RSFSR in 1917–1924", in *Velikaya rossiiskaya revolyutsiya, 1917: sto let izucheniya: Materialy Mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii* [The Great Russian Revolution, 1917. One hundred years of study. Proceedings of the International Scientific Conference], Institut Rossiiskoi istorii RAN, Moscow, Russia, pp. 197–208.
- Nikonov, V.A. (2014), *Rossiiskaya matritsa* [Russian matrix], Russkoe slovo, Moscow, Russia.
- Petrov, Yu.A., ed. (2012), *Rossiiskoe gosudarstvo ot istokov do XIX veka: territoriya i vlast'* [The Russian state from its origins to the 19th century. Territory and power], ROSSPEN, Moscow, Russia.
- Petrov, Yu.A., ed. (2013), *Rossiiskaya gosudarstvennost': opyt 1150-letnei istorii: Materialy Mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii* [Russian statehood. Experience of 1150 years of history. Proceedings of the International Scientific Conference], Institut rossiiskoi istorii RAN, Moscow, Russia.

Информация об авторах

Татьяна Г. Архипова, доктор исторических наук, профессор, Российский государственный гуманитарный университет, Москва, Россия; 125047, Россия, Москва, Миусская пл., д. 6; archipova-iai@mail.ru
ORCID ID: 0009-0005-0030-1027

Александр С. Сенин, доктор исторических наук, профессор, Российский государственный гуманитарный университет. Москва, Россия; 125047, Россия, Москва, Миусская пл., д. 6; as_senin@mail.ru
ORCID ID: 0000-0001-6258-7482

Information about the authors

Tatiana G. Arkhipova, Dr. of Sci. (History), professor, Russian State University for the Humanities, Moscow, Russia; 6, Miusskaya Sq., Moscow, Russia, 125047; archipova-iai@mail.ru
ORCID ID: 0009-0005-0030-1027

Alexandr S. Senin, Dr. of Sci. (History), professor, Russian State University for the Humanities, Moscow, Russia; 6, Miusskaya Sq., Moscow, Russia, 125047; as_senin@mail.ru
ORCID ID: 0000-0001-6258-7482