

# Государственное устройство

---

## УДК 342.2

**ЛАВРЕНТЬЕВ Сергей Николаевич** – к.и.н., доцент; ректор Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте РБ (450008, Россия, Республика Башкортостан, г. Уфа, ул. З. Валиди, 40; bagsu@rb.ru)

**ЛАТЫПОВ Рустем Фаридович** – д.полит.н., доцент; профессор кафедры политологии, социологии и философии Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте РБ (450008, Россия, Республика Башкортостан, г. Уфа, ул. Цурюпы, 6; rustemoktadm@mail.ru)

**МИННИГУЛОВА Динара Борисовна** – д.ю.н., доцент; заведующий кафедрой предпринимательского и финансового права Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте РБ (450008, Россия, Республика Башкортостан, г. Уфа, ул. З. Валиди, 40; kaf.pfr@yandex.ru)

**ДАМИНДАРОВА Фания Валиевна** – д.филос.н., доцент; профессор кафедры государственного и муниципального управления Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте РБ (450008, Россия, Республика Башкортостан, г. Уфа, ул. З. Валиди, 40; bagsu\_gmi@mail.ru)

## ФЕДЕРАЦИЯ ИЛИ КОНГЛОМЕРАЦИЯ? ФЕНОМЕН ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА РОССИИ

**Аннотация:** В работе рассматривается проблема классификации государственного устройства России. Несмотря на то что согласно Конституции Россия провозглашается федеративным государством, она, по мнению авторов, является конгломератом территорий с различными политическими статусами, выходящими за рамки асимметричной федерации. В статье дается обоснование гипотезы, что Россия является конгломерацией, объединяющей территориальные субъекты с унитарным, федеративным и конфедеративным статусом, а также ассоциированные территории.

**Ключевые слова:** федерализм, ассоциированные территории, унитарное государство, конфедерация, государственное устройство, конгломерация

Вопрос о характере государственного устройства России во все эпохи носил дискуссионный характер. Еще в программных документах декабристов – первой несистемной оппозиции царскому правительству – децентрализация страны выступала одним из ключевых элементов программы декабрьского переворота. Согласно проекту конституции лидера «Южного общества» Н. Муравьева Россия должна быть преобразована в федеративное государство, состоящее из 13 держав и 2 областей [Дружинин 1933: 356–366].

Большевики после прихода к власти, даже вопреки духу учения К. Маркса, не склонного к уважению политических прав неевропейских наций на сепарацию, разрешили «национальный вопрос», осуществив децентрализацию страны по этническому принципу.

В XX в. идея децентрализации России становится маркером политических программ лидеров либеральной оппозиции. Например, программа академика А. Сахарова предполагала не только предоставление полного суверенитета союзным республикам СССР, но и конфедерализацию РСФСР с разделением на четыре экономических района – Европейскую Россию, Урал, Западную Сибирь, Восточную Сибирь.

Лозунг: «Хватит кормить Кавказ» стал одним из идеологических брендов «Болотной» оппозиции. Лидеры данного спектра гражданского общества полагают, что жесткая архитектура властной вертикали мешает развитию рыночной экономики, гражданского общества и модернизации России. Напротив, консервативно-патриотическое крыло оппозиции, включая левоконсервативное, выступает за трансформацию России в сторону унитарной модели, апеллируя к опыту Российской империи. Консерваторы убеждены, что децентрализация ведет к потере управляемости государства, распаду системы хозяйственных связей и гражданской войне.

Однако вопрос о характере государственного устройства России продолжает оста-

ваться дискуссионным. Классическая политология оперирует тремя основными формами государственного устройства, заимствованными из теории государства и права: унитарное государство, федеративное государство и конфедеративное государство, а также их подвиды. Существуют также своего рода «недогосударства» в форме содружества, фузии и ассоциативного государства.

В этой связи основополагающей научной проблемой статьи является модель государственного устройства России, которая не отвечает признанным критериям ни одного из вышеперечисленных типов.

Феномен российского государственного устройства сформировался уже в период правления династии Романовых. Уникальность этого феномена заключалась в том, что нередко присоединяемые территории имели больше политических прав, нежели сама метрополия. Так, царство Польское при Александре I состояло в унии с Россией под властью единой короны, имело Конституцию и собственное законодательство, основанное на кодексе Наполеона.

Великое княжество Финляндское находилось с Российской империей в конфедеративных отношениях. В Финляндии использовался григорианский календарь, поэтому в документообороте с Петербургом проставлялись две даты. Существовал и институт парламентаризма – сейм. В 1869 г. в княжестве был принят так называемый Сеймовый устав, фактически – конституция, финляндский банк был поставлен под контроль финской администрации. Важно отметить, что налоги, собираемые в Финляндии, использовались только на нужды самого княжества. После Милютинской военной реформы 1878 г. Финляндия получила собственные вооруженные силы. Эта армия, состоявшая из этнических финнов, не могла быть использована за пределами княжества для решения общероссийских имперских задач и предназначалась лишь для обороны финской территории [Oikkonen 2003: 257].

Полиция Финляндии формировалась исключительно из финляндских подданных. Большая часть законодательных актов, регулировавших деятельность полицейских органов княжества, принималась финляндскими властями на финском языке без согласования с законодательными актами империи. С 1862 г. финская полиция была окончательно выведена из подчинения управлению полиции Российской империи и переподчинена финскому правительству – имперскому финляндскому сенату. Непосредственное вмешательство российской полиции в дела княжества считалось финнами нарушением внутреннего самоуправления [Сальникова 2004].

Существовали институты финского гражданства и государственной службы. В 1827 г. было разрешено принимать на государственную службу лиц православного вероисповедания, но при условии приобретения ими финского гражданства.

Весьма мозаичной была система государственно-территориального управления среднеазиатскими территориями, где существовали Туркестанская и Ферганская области, управлявшиеся царскими чиновниками, и конфедерированные Хивинское ханство и Бухарский эмират, управлявшиеся собственными династиями. В этих регионах была сохранена система шариатского судопроизводства, существовала особая система налогов и сборов, а жители были освобождены от воинской повинности.

Таким образом, анализ административно-территориального устройства царской России позволяет охарактеризовать ее как особую конгломеративную империю, главный отличительный признак которой – объединение территорий с различным статусом.

В СССР также органически сочетались признаки как унитарного, так и федеративного, а также конфедеративного государства. С унитарным государством СССР роднила единая властная вертикаль, однопалатный парламент (Верховный Совет СССР), с федеративным – двухуровневое законодательство, двухуровневый бюджет, наличие конституций союзных и автономных республик. К конфедеративным признакам следует отнести учреждение СССР на основании договора, членство двух республик (УССР и БССР) в Организации Объединенных Наций.

Конфедеративными маркерами являлось также узаконенное право односторон-

ней сессии союзных республик (право на самоопределение вплоть до отделения), контроль партийных органов союзных республик над военными гарнизонами, МВД и органами госбезопасности, располагавшимися на их территории.

Российская Федерация, провозглашенная в 1991 г., была первой в истории Отечества попыткой федеративного строительства. Однако 25-летний опыт не увенчался успехом. В общепринятой политической теории Российская Федерация определяется как асимметричная (или неконгруэнтная) федерация, т.к. ее структуру, согласно Конституции, образовали субъекты, организованные как по территориальному (области и города федерального значения), так и национальному (республики) принципу. Необходимо отметить, что асимметричность «допускает разностатусность, а также наличие в федеративном государстве наряду с субъектами, обладающими равным объемом полномочий и прав, образований с меньшим объемом полномочий» [Основы национальных... 2001: 271]. Однако этот статус не должен выходить за рамки собственно федеративной модели. Объективный анализ показывает, что в Российскую Федерацию 1991–2000 гг. входил целый ряд субъектов, имевших конфедеративный статус не только де-факто, но и де-юре.

Национальные республики в принятых региональных конституциях декларировали себя «суверенными государствами», причем уточнение «в составе России» имелось не во всех региональных основных законах. Татарстан сумел подчинить себе территориальные органы государственной безопасности — до 15 мая 2001 г. существовал КГБ Татарстана. В Республике Саха (Якутия) английский язык был принят в качестве третьего государственного.

К конфедеративным маркерам государственного устройства национальных республик в составе России 1991–2001 г. необходимо также отнести заключение двусторонних договоров между республиками и федеральным центром, что допустимо только в условиях конфедерации. Республики на уровне конституций оставляли за собой право односторонней сессии, что для федерации считается недопустимым. Проведение референдумов, а тем более принятие региональными парламентами деклараций о государственном суверенитете или любом одностороннем изменении статуса субъекта федерации является для классического федеративного государства вопиющим антиконституционным актом.

Административную реформу по выстраиванию властной вертикали, проведенную президентом В.В. Путиным, нельзя рассматривать как дрейф к унитаризму. Процесс федеративного строительства был прерван в 1992 г. по инициативе ряда национальных республик, в одностороннем порядке начавших выстраивать свои отношения с центром на конфедеративных принципах, именуя это «подлинным федерализмом». Напротив, политика, направленная на укрепление властной вертикали, осуществляемая президентом России В.В. Путиным, была направлена не на демонтаж, а на возврат к федеративному формату государственного устройства.

Сущностной чертой федерализма является право федерального центра в одностороннем порядке пересматривать принципы федеративного договора. Логика здесь такова, что федерация и ее отдельный субъект не являются равноправными договаривающимися сторонами. Принцип нерушимости договорных основ между территориями, их пересмотр только по взаимному согласию есть признак конфедеративного государства. В связи с этим односторонний пересмотр республиканских приложений к федеративному договору со стороны Кремля нельзя рассматривать в качестве унитарной тенденции: он является процессом укрепления федеративных отношений [Латыпов, Романов 2006; Латыпов 2010].

Однако даже после проведения административной реформы президента В.В. Путина можем ли мы определить Россию 2015 г. как федеративное государство? Ответ на вопрос будет носить диалектический характер: «да» — с точки зрения Конституции и «нет» — с позиции политической науки. Современная Российская Федерация продолжает сохранять характер конгломерации, соединяя в себе унитарные, федеративные и конфедеративные признаки.

К унитарным маркерам государственного устройства современной России можно отнести модель рекрутинга глав субъектов РФ, характер межбюджетных отношений, создание административно-территориальных округов. Как пояснил свой

политический шаг сам В.В. Путин, «суть этого решения — не в укрупнении регионов, как это иногда воспринимается или преподносится, а в укрупнении структур президентской вертикали в территориях»<sup>1</sup>.

К федеративным признакам следует отнести двухуровневое законодательство, двухпалатный парламент, региональные легислатуры.

Вместе с тем в структуре Российской Федерации сохраняются регионы с конфедеративным статусом — Чечня и Татарстан. Особый порядок управления в Чеченской Республике предусматривает наличие вооруженных подразделений с бронетехникой, формально подчиненных МВД РФ, фактически — главе республики. Также необходимо отметить «казус Татарстана». Татарстан остается единственным регионом, строящим свои отношения с Россией на договорной основе. Формулировка: «Татарстан — суверенное государство» не исключена из Конституции республики. Татарстан продолжает настаивать на том, что на территории республики законодательство Татарстана имеет приоритет над федеральным. Татарстан решительно отказался от упразднения поста президента республики, а конституционный суд региона своим решением отменил ряд постановлений Конституционного суда России на своей территории: «Решением Верховного суда Республики Татарстан от 31 марта 2004 г. № 3п-1-23/2004 положения части первой статьи 91, ранее признанные Конституционным судом Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации, подтверждены»<sup>2</sup>.

Современные интеграционные процессы на постсоветском пространстве лишь усложняют конгломеративный характер российской модели. На политической карте появились новые суверенные государства, де-факто ассоциированные с Россией — Абхазия и Южная Осетия<sup>3</sup>. Такими же ассоциированными территориями имеют шанс стать непризнанная Приднестровская Молдавская Республика, а при определенных условиях — Новороссия. Функционирование Союзного государства России и Белоруссии, института гражданства Союзного государства<sup>4</sup>, органов исполнительной и законодательной власти, бюджета дает право классифицировать Союз как мягкую форму конфедерации.

Как показывает ретроспективный и ситуационный анализ, конгломеративное государственное устройство является устойчивой формой государственного устройства России, которая синергетически воспроизводится во всех исторических формах политических систем.

Конгломеративность России является результатом не проектной, а адаптивной деятельности политических элит. Теоретической модели российского конгломерализма не существует, поэтому государственное строительство осуществлялось в режиме перманентной адаптации формата государственного устройства к российским и евразийским реалиям, к потребностям государственного управления и обеспечения целостности политической системы.

В связи с этим национальная российская политология должна сформулировать и обосновать понятие конгломеративности как особой модели государственного устройства, объединяющего территориальные субъекты с различным правовым статусом, в т.ч. унитарным, федеративным и конфедеративным, а также ассоциированные территории.

Конгломеративный характер государственного устройства России должен учитываться при принятии политических решений. Россия никогда не являлась унитарным государством, нуждающимся в децентрализации. С другой стороны, объективно сложившаяся форма государственного устройства не требует экстренной унитаризации,

<sup>1</sup> Путин В.В. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. Государство Россия. Путь к эффективному государству (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства). — *Президент России. Официальный сайт*. 8 июля 2000. Доступ: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/21480> (проверено 24.11.2015).

<sup>2</sup> Конституция Республики Татарстан. 2005. Казань: ЗАО «Новое знание». С. 24.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 25.06.2012 N 893 (ред. от 06.02.2014). 2012 «Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по социально-экономическому сотрудничеству с государствами — участниками Содружества Независимых Государств, Республикой Абхазия и Республикой Южная Осетия». — *СЗ РФ*. 02.07.2012. № 27. Ст. 3680.

<sup>4</sup> Устав Союза Беларуси и России. Москва, 23.05.1997. — *Российская газета*. 1997. 24 мая.

т.к. конгломерация обеспечивает эффективную экономическую кооперацию, инфраструктурную связность различных частей страны, а также отвечает интересам многонационального народа Российской Федерации. Напротив, попытки модернизировать эту модель в соответствии с импортированными конструктами неизбежно приводят к геополитическим катастрофам, подобным 1917 и 1991 гг. Если Россия сохранится как геополитическая величина в мировом масштабе, то только как конгломерация равноправных евразийских народов.

### Список литературы

- Дружинин Н.М. 1933. *Декабрист Никита Муравьев*. М.: Политкаторжанин. 366 с.
- Латыпов Р.Ф., Романов В.Ю. 2006. *Политконсалтинговое обеспечение избирательной кампании в Российской Федерации*. Уфа: Гилем. 152 с.
- Латыпов Р.Ф. 2010. *Государственная кадровая политика в постсоветской России: политические функции, модели, воздействие на эффективность политической власти и управления*: автореф. дис. ... д.полит.н. М. 48 с.
- Основы национальных и федеративных отношений*: учебное пособие. 2001. М.: Изд-во РАГС. 352 с.
- Сальникова Е.Н. 2004. *Организационно-правовые особенности деятельности полиции Российской империи на территории Великого княжества Финляндского в конце XIX – начале XX века*: автореф. дис. ... к.ю.н. СПб. 26 с.
- Olkkonen T. 2003. *Modernisoituvaa suuriruhtinaskunta*. – Zetterberg S. *Suomen historian pikkujättiläinen*.

LAVRENT'EV Sergei Nikolaevich, *Cand.Sci.(Hist.)*, Associate Professor; Rector of Bashkir Academy of Public Administration and Management under the President of the Republic of Bashkortostan (40 Zaki Validi St, Ufa, Republic of Bashkortostan, Russia, 450008; bagsu@rb.ru)

LATYPOV Rustem Faridovich, *Dr.Sci.(Pol.Sci.)*, Associate Professor; Professor of the Chair of Political Science, Sociology and Philosophy, Bashkir Academy of Public Administration and Management under the President of the Republic of Bashkortostan (6 Tsureyup St, Ufa, Republic of Bashkortostan, Russia, 450008; rustemoktadm@mail.ru)

MINNIGULOVA Dinara Borisovna, *Dr.Sci.(Legal)*, Associate Professor; Head of the Chair of Business and Financial Law, Bashkir Academy of Public Administration and Management under the President of the Republic of Bashkortostan (40 Zaki Validi St, Ufa, Republic of Bashkortostan, Russia, 450008; kaf.pfp@yandex.ru)

DAMINDAROVA Faniya Valievna, *Dr.Sci.(Philos.)*, Associate Professor; Professor of the Chair of State and Municipal Management, Bashkir Academy of Public Administration and Management under the President of the Republic of Bashkortostan (40 Zaki Validi St, Ufa, Republic of Bashkortostan, Russia, 450008; bagsu\_gmu@mail.ru)

## FEDERATION OR CONGLOMERATION? THE PHENOMEN OF RUSSIA'S MECHANISM OF GOVERNMENT

**Abstract.** The article considers the problem of classification of the state structure of Russia. According to the authors' conception, despite the fact that according to the Constitution Russia is a federal state, really it is a conglomerate of territories, with different political status, beyond the scope of asymmetric federation. The authors provide justification for the hypothesis that Russia is a conglomeration unifying territorial entities with a unitary, federal or confederative status, as well as associated territories.

**Keywords:** federalism, associated territory, unitary state, confederation, government, conglomeration