

**Институт истории Академии наук Татарстана  
Казанский институт федерализма**

---

# **Федерализм в России**

**Под редакцией Рафаэля Хакимова**

*Издается при финансовой поддержке  
Фонда Джона Д. и Кэтрин Т. МакАртуров в рамках  
проекта «Перспективы федерализма в России:  
теоретические и практические аспекты»*

**Казань - 2001**

**Федерализм в России.**

Под редакцией Рафаэля Хакимова – Казань, 2001.

Книга является итогом многолетних дискуссий на международных семинарах и конференциях, проходивших в Казани в рамках проекта «Перспективы федерализма в России: теоретические и практические аспекты». Авторами книги выступают, наряду с ведущими московскими специалистами, ученые из регионов, а также зарубежные эксперты по России.

Книга рассчитана на специалистов, преподавателей, студентов, а также широкий круг читателей, интересующихся государственным устройством России.

© Фонд Джона Д. и Кэтрин Т.МакАртуров,  
проект «Перспективы федерализма в России:  
теоретические и практические аспекты»

**СО Д Е Р Ж А Н И Е**

<b>Предисловие</b>	<b>7</b>
<b>Глава I.</b> <b>Политико-правовые основы федеративного устройства России</b>	
Петр Федосов <b>Федерация в России - некоторые вопросы теории</b>	<b>11</b>
Сергей Шахрай <b>Проблемы развития российского федерализма на современном этапе</b>	<b>18</b>
Валерий Тишков <i>Pro et Contra</i> этнического федерализма в России	<b>24</b>
Сигэки Хакамада <b>Политическая реформа и возможность федерализма в России</b>	<b>40</b>
Сергей Валентей <b>Россия на пути от псевдофедерализма к реальной федерации</b>	<b>45</b>
Александр Бланкенагель <b>Россия - многоуровневая федерация</b>	<b>50</b>
Милена Глигич-Золотарева <b>Укрепление конституционных основ российской государственности: политико-правовые и экономические аспекты</b>	<b>57</b>
Лариса Капустина <b>Эволюция отношений «Центр – регионы» и сценарии развития федеративных отношений в России</b>	<b>65</b>
Дмитрий Бадовский <b>Система федеральных округов и институт полномочных представителей Президента Российской Федерации: современное состояние и проблемы развития</b>	<b>72</b>

Алексей Автономов <b>Принцип субсидиарности и российский федерализм</b>	<b>79</b>
<b>Глава II. Статус субъектов Российской Федерации</b>	
Шакир Ягудин <b>Особенности статуса республики в Российской Федерации</b>	<b>86</b>
Веналий Амелин <b>Устав региона как один из гарантов сохранения целостности России</b> (на примере Оренбургской области)	<b>90</b>
Анатолий Торшенко <b>Конституционность договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации</b>	<b>95</b>
Александр Сергунин <b>Региональный фактор в российской внешней политике: правовые аспекты</b>	<b>100</b>
<span style="border: 1px solid black; padding: 2px;">Ирек Муксинов</span> <b>Становление самостоятельной системы законодательства Республики Башкортостан</b>	<b>116</b>
Энвер Кисриев <b>Сопrotивление системы политических институтов Дагестана процессу создания «единого правового пространства» в России</b>	<b>123</b>
Муса Юсупов <b>Чеченский конфликт: динамика, тенденции</b>	<b>144</b>
Марат Галеев <b>Договор Российской Федерации и Республики Татарстан о взаимном делегировании полномочий</b>	<b>159</b>

---

Раиса Сахиева <b>Федерализм и законодательство о гражданстве: поиски и проблемы</b>	164
--	-----

Глава III.  
**Факторы федерализации России**

*§1. Этно-конфессиональный фактор*

Михаил Губогло <b>Язык, двуязычие и этническая мобилизация</b>	172
---	-----

Камиль Алиев <b>Этнические аспекты российского федерализма: некоторые концептуальные подходы и проблемы</b>	187
--	-----

Ираида Нам <b>Национально-культурная автономия в России: исторический опыт и современные проблемы</b>	195
--	-----

Розалинда Мусина <b>Этно-конфессиональные особенности и факторы формирования гражданской идентичности</b>	207
--	-----

Лилия Сагитова <b>Интересы социальных групп татарстанского сообщества в контексте федерализации России</b>	213
---	-----

*§2. Социально-экономический фактор федерализации*

Леонид Вардомский <b>Региональные процессы в контексте федерализации России</b>	219
--	-----

Гузель Сингатуллина <b>Многообразие социально-экономического развития регионов и проблемы бюджетного федерализма</b>	230
---	-----

Леонид Вардомский, Елена Скатерщикова <b>Особенности внешнеэкономических связей регионов РФ в контексте их социально-экономического развития</b>	236
---	-----

**§3. Политические силы в России и перспективы  
федерализации**

- Василий Филиппов  
**Грядущие реформы российского федерализма:  
встретят ли они оппозицию в Парламенте?** 245
- Дамир Исхаков  
**Татарская диаспора и ее роль в федерализации России** 259

## Глава IV.

**К теории асимметричного федерализма**

- Рафаэль Хакимов  
**Об основах асимметричности Российской Федерации** 267
- Дона Бари  
**Переосмысление асимметричного федерализма** 274
- Гейл Лapidус  
**Асимметричный федерализм и государственное  
строительство в России** 286
- Ирина Умнова, Наталья Ермакова  
**Исторический и современный опыт асимметрии  
государственного устройства России** 296
- Леокадия Дробижева  
**Проблема асимметричной федерации в глазах элиты и масс** 305
- Гульсум Пугачева  
**Асимметричность Российской Федерации:  
политико - правовой аспект** 338

## Предисловие

С 1990 года в России основные политические споры идут вокруг вопроса о том, каким – унитарным или федеративным – будет ее устройство, вокруг особого статуса Татарстана и Чечни, положения областей и краев в качестве равноправных субъектов федерации, перспектив так называемой “губернизации” и административного деления государства, полномочий Центра, этнической составляющей государственного устройства, бюджетного федерализма и т.д. В настоящее время к этим дискуссиям добавились проблемы, связанные с попыткой Центра пересмотреть конституционно-правовой статус национально-государственных образований, в одностороннем порядке провести ревизию двусторонних Договоров, заключенных с 1994 года между федеральным центром и субъектами федерации.

Начиная новый этап реформ, Президент РФ Владимир Путин объяснял их необходимость тем, что неэффективность экономических реформ в России во многом связана с нерешенностью вопроса государственного устройства, политической нестабильностью, несоответствием регионального законодательства федеральному. Поэтому главной задачей современного этапа реформирования в России он провозгласил укрепление вертикали государственной власти. При этом в своих программных выступлениях В.Путин заявляет о продолжении процессов демократизации и построения гражданского общества в России, приверженности федеративным принципам в государственном устройстве. Однако, практика дает основания усомниться в сказанном. Изменение принципов формирования Совета Федерации, наделение Президента РФ широкими полномочиями в отношении органов власти субъектов федерации - вплоть до снятия с должности глав регионов и роспуска их представительных органов власти, а также формирование бюджета фактически унитарного государства следует рассматривать как отступление от федеративных принципов. В результате, предпринятые Президентом РФ меры по укреплению вертикали власти вновь обострили отношения между федеральным центром и субъектами федерации, и вновь стал неопределенным вопрос **о перспективах федерализма в России.**

Правда, в своем годичном Послании Федеральному Собранию РФ В.Путин сделал особый акцент на федерализме, предложив формулу «по-настоящему сильное государство - это еще и прочная Федерация».

Он многое заимствовал из Концепции разграничения полномочий между различными уровнями власти, подготовленной рабочей группой при Государственном Совете РФ во главе с М.Шаймиевым. Тем не менее, сама практика реформирования государственного устройства страны довольно противоречива.

Таким образом, после десятилетия реформ - как и перед их началом - остаются неясными перспективы развития государственности России. Нельзя исключать любого сценария развития российского государства: превращения в конфедерацию с последующим распадом страны; попытки возврата к империи; продолжения процесса федерализации. Существуют свои причины и политические силы для любого из этих сценариев развития событий. Конечно, они не равновероятны. Пока, несмотря на отмеченные выше процессы, Центр подчеркивает свою приверженность федеративному пути развития России. Но сам федеративный путь не является однозначно детерминированным.

СССР в 1991 г. не смог решить проблему государственного устройства и распался. Россия сегодня стоит перед аналогичной дилеммой: или она определится с природой своей государственности и выживет как цивилизованное государство, или же ее ожидает участь СССР. При этом вариант возврата к унитарному государству сопоставим по своим последствиям с самораспадом государства. Не лучшим представляется и вариант федерализма с нивелировкой статусов субъектов федерации. Поэтому для России наиболее предпочтительной моделью могла бы быть форма асимметричной федерации, учитывающая все особенности страны.

В условиях России такие понятия как демократизация и федерализация неразрывно связаны между собой, поэтому борьба за федерализацию есть одновременно и отстаивание демократических принципов в государственном устройстве. Скорее всего, отсутствие стратегии федерализации России, решение проблем, возникающих в ходе реформирования российской государственности методом "проб и ошибок", приведут к новым конфликтам между Центром и регионами. Стабильность России в будущем будет напрямую зависеть от урегулированности отношений регионов и центра, гарантии прав всех этносов, населяющих РФ, последовательности федерализации и демократизации государства.

Россия обладает своеобразием, которое не позволяет проводить прямые аналогии с какой-либо федерацией в мире. Ни американская, ни швейцарская, ни германская модель не могут быть целиком перенесены на почву России. Исторические и политические традиции страны требуют поиска собственного пути оптимального государственного устройства. Природа России и ее особенности, влияющие на формирование модели федерализма связаны, прежде всего, с масштабами ее территории, экономическим, климатическим и географическим разнообразием



---

регионов, с полиэтничностью - проживанием на ее территории многих народов, которые являются коренными.

Эта книга готовилась в рамках проекта «Перспективы федерализма в России: теоретические и практические аспекты», финансируемого Фондом Джона Д. и Кэтрин Т. МакАртуров. В ее основу легли семинары и конференции, проведенные в Казани в течение двух лет. В ней представлены самые разные точки зрения на процессы федерализации в России. Она не претендует на изложение какой-либо одной концепции и защиту одной точки зрения. Эта книга - скорее размышления различных авторов по вопросу перспектив федеративного устройства страны.

*Рафаэль Хакимов*

## Глава I.

# **Политико-правовые основы федеративного устройства России**

Петр Федосов \*

## **Федерация в России - некоторые вопросы теории**

Среди множества сложных вопросов, связанных с российским федерализмом, немало таких, которые следует считать разрешенными в правовом отношении, но которые требуют дополнительных исследований в теоретическом плане. Между тем, политическая острота некоторых из этих вопросов такова, что попытки вернуть их в поле теоретической дискуссии часто воспринимаются как “посягательство на святыни” и наталкиваются на жесткую идеологическую критику.

### ***О “федеративной природе” России***

Тезис о наличии таковой широко распространен. “Россия исторически довлеет к федерализму”, - считают Р.Абдулатипов и Л.Болтенкова. “Дискуссия о федеративной природе России закрыта Конституцией 1993 года”, - заключают авторы проекта “Концепции государственной политики по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти”. В правовом отношении - безусловно. В теоретическом - едва ли.

Из истории нашего государства вовсе не следует наличие у него некой “федеративной природы”. Московское царство, а за ним и Петербургская империя формировались не путем объединения равноправных земель, а через присоединение (добровольное или насильственное) окраинных земель к ранее сложившемуся государственному ядру, причем присоединяющиеся территории в большинстве случаев теряли при этом все атрибуты государственности. Царская Россия была империей с чрезвычайно высоким уровнем централизации и унификации системы управления в метрополии и некоторыми особенностями управления на окраинах (в Польше, Финляндии, Бухарском эмирате). Советское государство было федерацией только по некоторым формальным признакам (наличие квазигосударственных институтов в территориях, двухпалатный парламент с особыми нормами представительства национальных республик и т.д.). Но реально оно характеризовалось предельно высоким уровнем централизации властных полномочий и жесткой иерархической структурой управления. Элементы действительной автономии и самобытности возникали в основном явочным порядком, существовали неявным для Москвы образом и периодически осуждались как прояв-

---

\* Федосов Петр Анатольевич - профессор кафедры политологии Московского государственного лингвистического университета, заместитель начальника Информационно-аналитического управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

ление “местничества”.

Иногда федеративную природу России выводят непосредственно из ее уникальной географической протяженности. Но мировой опыт не говорит о том, что большое по территории государство может развиваться только как федерация. Есть исторический опыт больших империй, есть современный опыт огромного и унитарного Китая.

Еще одним доказательством, приводимым в пользу федеративной природы России, является ее полиэтничный характер. Нерусские народы России совокупно составляют около 15% населения. Примерно столько же, сколько этнические немцы в Германии или этнические нефранцузы во Франции. Создание национальных квазигосударств на территориях с высоким процентом нерусского населения произошло в специфических условиях послереволюционных лет и монопольного господства идеологии, для которой право этносов на самоопределение вплоть до государственного отделения было одним из незыблемых постулатов. Между тем, создание таких квазигосударств - далеко не единственный и уж конечно не самый эффективный способ решения национального вопроса и обеспечения интересов национальных меньшинств.

Собственно российский опыт не содержит доказательств возможности конструктивного сосуществования этносов в условиях реальной федерализации. К тому же и хроническая неспособность ряда национально-территориальных квазигосударственных образований обеспечить хотя бы минимально приемлемый уровень даже не благосостояния, а выживания своего населения требует не федеративных, а патерналистских решений. О каком федерализме - т.е. равноправном разделении ответственности и обязанностей уровней власти может идти речь в отношении регионов, бюджет которых почти на 100% формируется за счет дотаций федерального центра. Да и чеченская трагедия, на мой взгляд, может быть понята не только как следствие просчетов в федеративном строительстве, но и как результат неконтролируемого разрушения системы жестко централизованного управления.

Таким образом, в природе России нет ничего такого, что **фатально предопределяет** выбор в пользу федерализма. **Федерализм для России - не судьба, а рациональный выбор**, продиктованный совершенно реальными вещами - необходимостью приближения власти к гражданину в процессе общей демократизации, требованиями рационализации и внутренней дифференциации управляющих систем по мере усложнения систем, являющихся объектом управления и т.д. **Федерализм в России не может сформироваться иначе, чем через длительный ряд сознательных, стратегически продуманных и организованных усилий государственной власти.** В этом смысле федерализм в России - это эксперимент с открытым, не предопределенным заранее результатом.

### *О термине “субъекты Федерации”*

Этот термин закреплен Конституцией и повторен множеством законов и в правовом смысле не может быть подвергнут каким-либо сомнениям. Но бесспорен ли он в теоретическом плане? Он был бы бесспорен, если бы российское государство в своей протяженности от Тихого океана до Балтики явилось на свет в результате неких государствообразующих действий регионов - областей, краев, республик. Тогда термин “субъекты”, фиксирующий первичность территорий по отношению к государственному целому, был бы уместен. Но Россия появилась не в день заключения федеративного договора, а на 1100 или по крайней мере на 450 лет раньше. Да и конституция 1993 г. принята не регионами, а «многонациональным народом России, объединенным общей историей на земле предков».

### *О соотношении равноправия и разностатусности субъектов Федерации*

Известно, что Конституция, провозглашая равноправие субъектов, одновременно фиксирует их разностатусность. Если одни субъекты определены как государства в государстве, а другие нет, то лидеры первых волей не волей подталкиваются к претензиям на суверенитет, международно-правовую субъектность и т.п.

Как тут быть, вот в чем вопрос. Можно пробовать менять Конституцию. Известно, что сама Конституция предусматривает для этого два пути. Первый - точечные изменения, вносимые в главы 3-8 специальными законами, которые должны приниматься конституционным большинством в каждой из палат парламента и утверждаться 2/3 субъектов Федерации. Получить такое утверждение по поправкам, снижающим статус ряда субъектов - дело не очень реальное. Второй путь - принятие новой конституции Конституционным Собранием. Сегодня немало сил, которые хотели бы разрешить противоречие между принципом равноправия и фактом разностатусности через конституционное выравнивание статусов путем принятия новой конституции Конституционным Собранием. Но осознается ли при этом, что Конституционное собрание, будучи один раз созданным, скорее всего не только не устранил несурязицу в третьей и других главах конституции, но и дестабилизирует всю систему власти, более того - создаст угрозу опрокидывания всего конституционного здания.

Есть менее затратный путь решения проблемы. **Нужно разделить проблемы равноправия и разностатусности.** Решение вопроса о выравнивании статуса *de jure* отложить до лучших времен, а равноправие *de facto* практиковать уже сейчас, в частности, реализуя “Концепцию государственной политики по разграничению предметов ведения и пол-

номочий между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти” (по-моему, именно в этом состоит главный пафос этого очень профессионально сделанного документа), используя механизм федерального вмешательства, который еще предстоит сделать более гибким и действенным, чем тот громоздкий и неэффективный, который предложен новой редакцией закона об общих принципах формирования органов власти субъектов Федерации.

### ***Об оценке состояния федеративных отношений на современном этапе***

В этой связи часто можно услышать алармистские и даже катастрофические оценки. «Россия внутренне разобщена, она сидит на пороховой бочке сепаратизма, ее целостность под угрозой», - говорил, например, заместитель директора Института Европы РАН, проф. Федоров на недавно состоявшейся российско-германской конференции, посвященной европейскому и отечественному опыту федеративного строительства. Не оспаривая наличия некоторых действительно тревожных тенденций, возьму на себя смелость решительно не согласиться с ним.

Во-первых, пиковая точка разрыхления целостности государства пройдена еще в 1998 г., точнее в тот момент, когда правительство Е.П. Примакова и региональные руководители после августовского кризиса доказали готовность и способность удержать ситуацию под контролем и не допустить эскалации сепаратистских настроений. Именно тогда заговорили о восстановлении вертикали власти, о необходимости создания механизма федерального вмешательства. И заговорили об этом первыми Е. Примаков и Е. Строев. Вскоре были приняты два важнейших закона - о порядке разграничения полномочий Федерации и ее субъектов и об общих принципах организации органов власти субъектов Федерации. Положения этих законов, хотя и недостаточно последовательно, но все же сделали существенный шаг к тому, чтобы положить конец договорной вакханалии и законодательному своеволию субъектов федерации. Для предотвращения эскалации сепаратистских настроений в некоторых территориях сыграл свою роль и жестокий опыт первой чеченской войны - войны позорной, но тем не менее показавшей миру готовность России платить и требовать страшную цену за сохранение своей целостности.

Во-вторых, в 1993-99 гг. федеративное строительство принесло и крупнейшие достижения: создание в регионах демократических институтов, их проверка и закрепление двумя турами выборов; овладение регионами искусством и механизмами управления экономическим и социальными процессами; адаптация регионов к требованиям рыночной экономики - отсюда, кстати, высокие цифры роста региональных экономик в 2000 г. Не будь всего этого, неизвестно, что стало бы с Россией в

тот период, когда федеральный Центр был практически недееспособен, а легитимация (в веберовском смысле) главы государства и гаранта Конституции была равна нулю. Наконец, в тот же период в процесс федерализации в массовом порядке включились «русские» регионы, что обеспечило относительную “деэтнизацию” федеративного процесса и, следовательно, уменьшило аффективную и увеличило рациональную составляющую в нем (этнизм, как известно, всегда и неразрывно связан с аффектом, с опасностью превращения нормального для политики конфликта интересов в губительный конфликт ценностей).

В-третьих, не вижу в сегодняшних событиях признаков внутреннего разобщения России до уровня угрозы ее целостности. Напротив, лояльная и конструктивная реакция региональных лидеров на путинский федеративный пакет говорит скорее о том, что они с нетерпением ждали импульсов политической воли из Кремля.

### ***О мерах, принятых в последние месяцы в сфере федеративного строительства***

*Указ о федеральных округах* - это понятная и оправданная, на мой взгляд, попытка вынести надзорные органы из регионов, где они неизбежно оказываются в зависимости от местных властей. Но беда, если полпредов будут стараться превратить в неких сверх-менеджеров, организующих работу всех органов власти (федеральных, региональных, органов местного самоуправления) на вверенных территориях. В Указе, к сожалению, нет четкости в этом вопросе. Хорошо, что Президент в последнее время много раз подчеркивал, что такая цель не ставится. Она была бы заведомо нереальна и, следовательно, вредна.

*Создание механизма вынесения предупреждения и отстранения руководителей регионов и роспуска законодательных собраний решением Президента.* Мера верная, но недостаточная. Во-первых, очень узко сформулирован перечень деяний, за которые может быть вынесено предупреждение: принятие нормативных актов, противоречащих федеральной Конституции и неустранение несоответствия после соответствующего представления. А непрофессионализм, неумение наладить работу, сдача позиций преступности? На это никакой реакции Центра не предусмотрено. Гражданам остается ждать следующих выборов. До них четыре года, по современным российским меркам – срок огромный. А тем временем механизм выборных манипуляций отлаживается до такой степени, что реальным волеизъявлением граждан выборы быть перестают. Слишком громоздок и механизм принятия решения об отрешении (ропуске) - необходимо два судебных, как записано в законе, решения “соответствующих” судов. А суды эти когда еще станут реально независимыми. Считаю, что механизм федерального вмешательства должен быть прописан в Конституции. Кстати, в конституции благопо-

лучной Германии он называется не вежливым словом - “федеральное вмешательство”, а гораздо более резким и конкретным “федеральное принуждение”. Может быть, поэтому федеральным властям в Германии до сих пор не приходилось пускать его в ход. А пока нужно готовить новые поправки к Закону об общих принципах деятельности органов власти субъектов Федерации, расширяющие набор действий, за которыми могут последовать санкции Центра.

*Реформа Совета Федерации.* Сам по себе поиск оптимальной модели формирования парламента вообще и второй палаты в частности не представляет собой ничего необычного в мировой практике. Но это - третья реформа за семь лет. Частота реформ и стремительность их осуществления оставляют впечатление импровизации, поиска путем проб и ошибок. А этот путь очень дорогостоящий.

Теперь по существу. После правки Ельциным в ночь с 7 на 8 ноября 1993 г. ч.2 ст. 95 Конституция заключает в себе неразрешимое противоречие. Вдумаемся: «В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации»... - т.е. от территориальных сообществ граждан, которые называются Татарстан, Тверская область, Красноярский край и т.д. Но дальше - ельцинская правка: «по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти»... т.е. не непосредственно от территориальных сообществ граждан, а от уже сформированных ими органов власти. В свое время В.О.Ключевский писал о земских соборах XVI в., которые тоже состояли из местных начальников, что “*выбор как специальное полномочие на отдельный случай не признавалось необходимым условием представительства*”. Но ведь это было четыреста лет назад.

Закон о порядке формирования Совета Федерации от 5 декабря 1995 г. пошел по линии реализации ельцинской формулы. В ситуации 1995 г. было, наверно, правильным пойти на представительство регионов через их высших руководителей. Это обеспечило сохранение управляемости в большинстве регионов в ситуации резкого ослабления и дезорганизации федеральной власти в 1996-1999 гг.

В нынешних условиях стратегической консолидации центральной власти необходимость в таком механизме отпадает, тем более, что он связан с некоторыми издержками, например, непостоянным характером работы законодателей в верхней палате. Закон 5 августа 2000 г. снимает эту издержку, но не разрешает вопроса об уровне и демократичности механизма представительства регионов в парламенте страны.

Серьезное и долгосрочное разрешение этого вопроса возможно и без изменения текста Конституции, но при условии перестановки акцентов в толковании ст. 95. Акцент должен быть поставлен на представительство регионов как сообществ граждан, как этого и требовал текст проекта до ельцинской редакции. Члены Совета Федерации - по два пред-



ставителя от каждого субъекта Российской Федерации должны избираться гражданами субъектов Федерации. Но Совет Федерации не должен стать второй Государственной думой, иначе вторая палата в значительной мере потеряет смысл. Еще классики политической науки - Монтескье, Бентам, Джефферсон, Мэдисон, Джон-Стюарт Милль, Кавур и др. отмечали, что свою функцию контрольной инстанции в отношении качества законодательства как и свою функцию фактора стабильности и “упорядочивания развития” вторая палата может сыграть только если она будет защищена от тех страстей, которые бушуют в нижней, партийной палате, и цикл которых подчинен избирательному циклу.

Надеюсь, что нынешняя реформа - переходный этап к такому повороту событий. Возможен и другой сценарий: нынешняя реформа может стать шагом от двухпалатности к однопалатности. Это было бы странно. Весь мир движется в противоположном направлении: за последнюю треть XX века число вторых палат - палат регионов - возросло с 45 до 67. Это не мода, а отражение объективного движения к многомерному представительству *homo civicus* - не только как симпатизанта той или иной партии, но и как носителя множества других социальных ролей, среди которых роль члена территориального сообщества граждан одна из основных. Зачем же России опять пускаться против течения, тем более, что и национальный опыт парламентского строительства от Сперанского, а может быть и раньше, - сплошь двухпалатный. Полагаю, что в современных российских условиях движение от двухпалатности к однопалатности возможно только как составная часть движения от формирующейся демократии к мобилизационной диктатуре.

Нынешняя волна федерализации России не первая в этом веке. Первая прокатилась в 1917-24 гг., когда в силу некоторых конъюнктурных обстоятельств и идеологических догм государство получило квазидоговорную природу, а регионы проживания крупных национальных меньшинств во внутренних районах России обрели статус квазигосударств. Возник квазифедерализм - федерализм по букве конституции, унитаризм по существу политического господства. Представляю, как улыбался в усы Сталин, когда читал в бухаринской конституции о праве выхода союзных республик из состава Союза. Но когда рухнула политическая основа квазифедерализма - властная гегемония КПСС и сама КПСС ушли в небытие, квазифедерализм обернулся разрушением государства. Отсюда вывод: я не знаю, предопределен ли успех федерализма в современной России, но Боже нас упаси становиться на путь квазифедерализма, когда федерализм остается в статьях конституции и законов, в политической и идеологической фразеологии, но отменяется де-факто с помощью указного права.



Сергей Шахрай \*

## Проблема развития российского федерализма на современном этапе

Первостепенной проблемой российского федерализма является непонимание простыми людьми, о чем говорят ученые и политики, используя слово “федерализм”. Мы десять лет дискутировали в рамках парламента и разных согласительных комиссий о полномочиях центра и регионов - где больше полномочий, где меньше. Для людей все это осталось непонятным. В этом непонимании - главная проблема федерализма. Нужно “птичий язык” терминов - “федерализм”, “совместное ведение”, “субсидиарность” и тому подобное - перевести на язык, понятный простым людям: километры дорог, квадратные метры новых квартир, показатели уровня благосостояния, новые налоги, новые гарантии демократических устоев.

В России федерализм, как система ценностей, как мировоззрение, еще не состоялся. У нас по-прежнему сохраняется мировоззрение унитарного, жестко централизованного государства. Это мировоззрение существует и на обывательском уровне, и особенно - в головах чиновников. Период начала 90-х годов, когда Россия из унитарного государства фактически становилась федеративным, а регионы получали самостоятельность и конвертировали ее в экономические достижения, был воспринят чиновниками в федеральном центре как приступ временной слабости. Сейчас этот период, по их мнению, заканчивается. Пришел сильный, молодой, энергичный президент – значит, хватит «играть в федерализм».

Однако для России федерализм - это не политическая игра и тем более не слабость, а территориальный каркас демократии. Это единственная (может быть, вместе со свободой средств массовой информации) гарантия демократических преобразований в нашей стране. Если в западной цивилизации ценности и традиции демократии выросли и развивались в течение сотен лет, так сказать, в естественных условиях, то в России нарождающиеся демократические институты по-прежнему нуждаются в специальной «охраняющей» среде. Такой средой является федерализм.

Но, к сожалению, сегодня все чаще приходится видеть факты, свидетельствующие о непонимании этой особой роли федерализма. Более того, делаются попытки разрушить федеративные отношения. При этом у Та-

---

\* Шахрай Сергей Михайлович – профессор Московского государственного института международных отношений.

тарстана, даже в отказавшейся от федерализма России, сохранится особая роль, особое место и, наверное, особый статус. Но края и области усилиями своих же губернаторов добьются возврата в прежнее положение простых административных единиц в жестко централизованном унитарном государстве.

Последнее десятилетие российской истории все больше напоминает период с февраля 1917 г. по конец 1922 г. Тогда имел место всплеск исследований по федерализму, произошло изменение позиции Ленина, была принята Конституция РСФСР 1918 года, сделаны реальные шаги в области федерализации. Однако в 1922 г., когда был парафирован Договор об образовании Союза ССР, все закончилось. Власть начала жесткую централизацию, и федерализм на практике был забыт до начала 90-х годов.

Для того, чтобы сегодня не повторить старые ошибки, необходимо решить главную задачу - сделать федерализм и его ценности понятными простым людям. Тогда федерализм в России, может быть, выживет.

Следующая проблема - судьба верхней палаты российского парламента. Наличие такой палаты и объем полномочий, которым эта палата обладает - это один из основных атрибутов любого федеративного государства. В нынешнем виде Совет Федерации низведен до такого состояния, когда полпреды регионов в массе своей рекрутируются из среды московских чиновников. В начале года Президенту России даже пришлось принимать решение, обязывающее новых членов Совета Федерации каждый месяц выезжать на десять дней в регионы на экскурсию, чтобы познакомиться с субъектами федерации, интересы которых они представляют в верхней палате. Очевидно, что в подобном виде верхняя палата парламента долго не просуществует.

Левые, скорее всего, выступят с инициативой прямых выборов населением членов верхней палаты. Правые - "Яблоко", СПС и другие силы - их в этом поддержат. Президент уже весной 2002 г. вынужден будет внести проект закона о прямых выборах сенаторов. Весьма вероятно, что будет решено избирать не по два сенатора от региона, а по одному. В итоге возникнет палата из восьмидесяти девяти членов и с серьезно усеченными полномочиями.

Абстрактно правильный демократический тезис о том, что лучше членов Совета Федерации выбирать, чем назначать, в нынешней России проявит себя в совершенно искаженном виде. В каждом субъекте федерации появятся две сильные политические фигуры, каждая из которых будет непосредственно избрана населением: с одной стороны, губернатор или президент республики, с другой - сенатор. Нет сомнений, что они вступят между собой в борьбу за влияние и власть. При этом на какое-то время будет потеряна управляемость в регионах. Подобная картина уже имела место в 1993 г. в течение двух лет, когда члены Совета

Федерации непосредственно избирались населением.

Но возможен и другой сценарий развития событий вокруг верхней палаты. Он может состоять в том, что в процессе изменения российской Конституции будет предпринята попытка предоставить нынешнему Госсовету РФ конституционные полномочия по модели германского Бундесрата. Тогда Совет Федерации сойдет со сцены, а его место займет Госсовет, но опять же с усеченными, по сравнению с действующей верхней палатой, функциями.

Третья проблема - проблема договоров о разграничении предметов ведения и полномочий.

Как известно, первоначально договоры о разграничении предметов ведения и полномочий были чем-то вроде инструмента «скорой политической помощи».

Например, в Татарстане в 1993 г. не была поддержана Конституция РФ, не состоялись выборы в палаты Федерального Собрания РФ. Однако после подписания в феврале 1994 г. Договора о разграничении предметов ведения и полномочий в Татарстане прошли выборы двух членов Совета Федерации и пяти депутатов Госдумы. Для любого юриста очевидно: проведение на территории республики выборов в парламент страны - наиглавнейшее признание суверенитета Российской Федерации. Да, в том объеме, который закреплен в Договоре. Но в Договоре заключена та же модель разграничения предметов ведения, что и в федеральной Конституции – предметы исключительного ведения федерации, совместное ведение и остаточная компетенция.

На протяжении 1995-1997 гг. договоры стали привычным инструментом правового упорядочивания отношений федеральных и региональных властей, способом «настройки» общефедеральной политики и законодательства на особенности конкретного субъекта. Всего было заключено 42 договора с 46 субъектами Федерации, совокупная площадь территории которых занимает 3/4 территории страны.

У договоров есть не только историческая роль, но и будущее. Договоры в Российской Федерации пригодятся для решения проблем нормализации взаимоотношений властей внутри так называемых сложносоставных субъектов, когда в составе края или области есть автономные округа. Договоры в Российской Федерации пригодятся для решения задачи укрупнения субъектов РФ и оптимизации их состава. Наконец, договор - это инструмент правового разрешения региональных конфликтов, в том числе чеченского.

К сожалению, из-за непонимания реальной практической роли договоров, они сегодня низведены до уровня ниже ведомственной инструкции, и даже суды не принимают их в расчет.

Однако договор – это нормативный правовой акт из раздела “Основы конституционного строя” (ст. 11 Конституции РФ). В системе норма-

тивных правовых актов он находится на уровне ниже Конституции и федеральных конституционных законов, но на одном уровне с федеральными законами, правда, только по одной проблеме – по разграничению предметов ведения и полномочий. Договор – это сумма двух государственных воли: воли органов государственной власти Федерации и ее субъектов. По своему правовому статусу, по источникам образования и силе юридических норм, договор – документ ранга федерального закона, который, безусловно, выше указов и постановлений.

Федеральный законодатель ходит под Богом по имени федеральная Конституция. Он ограничен этими рамками и обязан действовать в соответствии с федеральной Конституцией. Часть 3 ст. 11 Основного Закона РФ гласит: “Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий”. То есть в Конституции РФ нет ни слова о том, что разграничение предметов ведения осуществляется федеральным законом.

В итоге Конституционному суду РФ пришлось давать специальное толкование, что рассматриваемые во взаимосвязи статьи 11, 72 и 76 федеральной Конституции позволяют прийти к выводу, что разграничение предметов ведения и полномочий может осуществляться помимо договоров еще и федеральными законами (по вопросам, перечисленным в ст. 72 Конституции РФ). Следовательно, договоры и федеральные законы по проблемам разграничения предметов ведения и полномочий находятся на одном правовом уровне.

Но высокий статус договоров не означает необходимости их ратификации, хотя об этом сегодня нередко говорят. Президент России, руководители субъектов РФ, подписывая эти договоры, действовали в рамках своих конституционных полномочий. Поэтому ратификация договоров избыточна и, на мой взгляд, неуместна, поскольку эта процедура порождает аналогии с международными договорами, чего быть не должно.

Следующая проблема российского федерализма – механизм разграничения предметов ведения и полномочий.

Меня глубоко расстраивает точка зрения, очень популярная в Уфе и Казани, которая состоит в том, что ст. 72 Конституции РФ о предметах совместного ведения надо бы вообще ликвидировать, а по ст. 73 Конституции РФ – принять обычный федеральный «рамочный» закон, содержащий примерный перечень полномочий субъектов РФ.

Начинать писать федеральный акт с примерным перечнем полномочий субъекта Федерации сегодня, когда страна “марширует” к унитаризму, и рассчитывать при этом, что федеральный парламент примет

нормальный, отвечающий конституционному принципу федерализма закон, - глубочайшее заблуждение. Но именно так думают и действуют сейчас многие субъекты РФ.

Федеральный закон может быть полезен в рамках ст. 72 Конституции РФ. Как известно, она содержит лишь перечень предметов совместного ведения центра и регионов, а полномочия, права и обязанности каждой стороны там конкретно не расписаны. Поэтому федеральный закон о подробном перечне таких полномочий, о процедурах, о гарантиях от вмешательства в законодательную компетенцию субъектов со стороны федерального законодателя, и от вторжения законодателя субъектов федерации в законодательную сферу федерального парламента, вот такой закон был бы полезен, и он соответствовал бы смыслу статей 72, 76 и 77 Конституции РФ.

Несколько слов о проблеме, связанной с кампанией приведения законодательства субъектов РФ в соответствие с Конституцией РФ.

Президент В.Путин, подчеркнувший необходимость решения данной проблемы, абсолютно прав. Беда только в том, что правильные по сути указания Президента оборачиваются, как это всегда было в России, в политическую кампанейщину, в своеобразное соцсоревнование между органами юстиции за выполнение «плана по выявлению и приведению в соответствие». Дело дошло до того, что Конституции субъектов РФ критикуются и опровергаются со ссылкой на текущие федеральные законы и другие нормативно-правовые акты федерального уровня. Такая позиция отрицает основы федерализма, принципы построения федеративного государства.

Уставы краев и областей, Конституции Республик могут быть опровергнуты только по причине несоответствия федеральной Конституции и только в Конституционном Суде РФ. Никакой другой подход невозможен. Конституционный суд РФ в свое время также постановил, что все споры о конституционности решают не суды общей юрисдикции, а федеральный Конституционный суд. Однако Генеральная прокуратура РФ решила обойти это решение довольно оригинальным способом: она не говорит о несоответствии местных Основных законов федеральной Конституции, а берет федеральные законы (нередко противоречащие друг другу), объявляет по списку несоответствующими им десятка два-три статей Конституции субъекта Федерации и предлагает их отменить. Либо обращается в Верховные суды субъектов Федерации, то есть в суды общей юрисдикции, с требованием признать эти статьи региональных Уставов или Конституций недействующими.

А ведь когда выдвигается требование признать недействующими около пятидесяти или сорока статей Основного закона субъекта РФ, это означает, по сути, его отмену и возврат к предыдущим актам. То есть, речь идет, ни больше и ни меньше, как о возврате к Конституциям на-

ших автономий 1978 г. Другими словами, решая негодными методами задачу сохранения, упрочения единства правового пространства страны, ретивые чиновники достигают прямо противоположной цели. Это огромная ошибка.

По моему мнению, законодатели Башкортостана правильно поступили, когда включили текст Договора целиком в текст Конституции республики - первым разделом. Не затрагивая юридические стороны этого вопроса, необходимо отметить, что исторические аналогии такого решения в нашей стране были дважды. В частности, Договор об образовании Союза СССР целиком вошел первым разделом в Конституцию 1924 г., а Федеративный договор в 1992 г. целиком вошел в действующую тогда Конституцию РФ. Эти факты, на мой взгляд, отражают особую роль и статус таких договоров.

И, наконец, последняя проблема. В настоящее время по поручению Президента России идет разработка новой структуры федерального правительства. Аналогичная работа происходит и в субъектах Федерации. Например, сегодня у Татарстана есть уникальный шанс подумать о совершенствовании своей системы органов исполнительной власти. Исходя из размеров территории, количества населения, экономического потенциала республики, прообразом новой системы исполнительной власти Татарстана могла бы стать чешская модель: компактное правительство, 8-10 министерств под новый класс задач.

Работу, направленную на поиск новых принципов и методов управления экономикой в центре и на местах, нужно состыковать. В противном случае не миновать дублирования функций министерств и ведомств разного уровня, вмешательства в работу друг друга.

В том же ряду находятся такие решения, как перевод управления Сбербанка из Казани в Нижний Новгород, из Уфы в Свердловск и т.д. В итоге вкладчики Татарстана или Башкортостана вынуждены забирать свои средства из Сбербанка и переводить в другие государственные или коммерческие банки на территории своего региона. Тем самым наносится ущерб федеральным интересам. В любом случае совершенствование системы исполнительной власти - процесс, который требует согласованного участия центра и регионов.

Не будучи пессимистом, боюсь, что федерализм в России сегодня может умереть, не успев встать на ноги. Но я был бы очень рад, если бы этот вывод оказался ошибочным.



Валерий Тишков \*

## *Pro et Contra* этнического федерализма в России

### *Политический смысл дебатов о федерализме*

Федерализм как политический принцип и как категория анализа включают в себе огромную долю идеологизированных и конъюнктурных моментов. Причем, это касается всего общемирового дискурса по поводу федерализма. Некоторые участники дебатов о федерализме фактически не скрывают или не способны скрыть жесткую идеологическую направленность своих позиций. Так, например, издаваемый в Италии журнал “Федералист. Политическое обозрение” [The Federalist. A political review] содержит следующую формулу журнала: “Федералист” был основан в 1959 г. Марио Альбертини вместе с группой членов Движения европейских федералистов и в настоящее время издается на английском и итальянском языках. Обозрение основывается на принципах федерализма, на отрицании какой-либо эксклюзивной концепции нации и на тезисе, что в истории человечества началась наднациональная эра. Главная задача журнала “Федералист” – это служение миру”. Уже столь явное дистанцирование от общепринятого гражданского понимания нации, а также безапелляционное объявление эпохи постнациональных государств есть не что иное, как один из лозунгов *еврофедералистов*. Последним кажется, что своей борьбой против доминирования современных государств и против претензий на исключительное господство со стороны одного государства они однозначно служат миру. Однако это далеко не всегда так. Именно движение европейских федералистов, включая молодежное движение, стало одним из рычагов ослабления федерализма на уровне отдельных государств в пользу пока еще полумифической “Европы регионов”.

Сегодняшние дебаты по поводу федерализма выявили, прежде всего, неоднозначное и противоречивое понимание природы самой субстанции. Под словом *федерализм* обсуждаются и конституируются разные процессы и явления: а) система устройства государства и управления; б) межгосударственные связи и различные формы интеграции на континентальном (прежде всего европейском) уровне; в) формы организации и новая институализация культурно отличительных сообществ и некоторые другие процессы. Для исследователя-обществоведа может даже представляться, что *современный федерализм – это прежде всего процесс и средство перераспределения власти и ресурсов на государственном и межгосударственном уровнях, улаживания противоречий*

---

\* Тишков Валерий Александрович – директор Института этнологии и антропологии Российской Академии Наук (РАН).



и соблюдения интересов, обусловленных региональной и культурной спецификой. Другими словами, федерализм – это, прежде всего, дебаты и переговоры, а уже потом текст и воплощенные на его основе действия.

Ситуация в России не является исключением, наоборот, во многом подтверждает наш тезис. Разговоры по поводу федерализма имеют огромное политическое и символическое значение, возможно, большее, чем сама политическая практика, которая рутинна или же существует безотносительно от дебатов о федерализме. Но как раз она и нуждается чаще всего в добротной экспертизе.

Что мы чаще всего имеем на уровне схоластических дебатов? Это может быть обсуждение типов региональных политических режимов под волнующим кровь названием статьи “От вольных орд до ханской ставки”<sup>1</sup> или разработка почти на уровне спецоперации демонтажа “асимметричной” федерации и перехода к “симметричной”, подразумевающей наличие в ее составе только административно-территориальных единиц без “этногосударственных субъектов”.<sup>2</sup> Еще большее возбуждение (особенно если закрыть глаза или отвернуться от карты страны) вызывает такая “проблема федерализма”, как “досооопределение” России в пользу “государствообразующего” русского народа через образование “Русской республики”,<sup>3</sup> до сих пор обсуждаемое с разных позиций при всей абсурдности самой постановки данного вопроса.<sup>4</sup>

Другое дело – попытаться проанализировать то, что я называю “жесткой реальностью”, и соотнести эти наблюдения с анализом того, что обсуждают. То есть, важно не только обсуждение проблем российского федерализма, но и не менее важно выяснить, в чем смысл, каковы формы и участники самих этих дебатов, не говоря уже об их воздействии на “жесткую реальность”. Эта дискурсивная практика российского федерализма не менее интересна и не менее важна для понимания сути проблем.

В какой-то мере этот подход определен не только теоретико-методологическими позициями автора. Он был навеян и моими давними исследованиями в области канадологии 1970–80-х гг. Мне хорошо запомнилась встреча в 1973 г. в канадском парламенте с сенатором Юджином Форси – одним из классиков канадского конституционализма,

---

<sup>1</sup> Михаил Афанасьев. *От вольных орд до ханской ставки*. // *Pro et Contra*, лето 1998, том 3, № 3, с. 5 – 20.

<sup>2</sup> Василий Филиппов. *Этнический аспект преодоления системного кризиса российского федерализма*. // *Федерализм*, 2000, № 4.

<sup>3</sup> Рамазан Абдулатипов, Юрий Яров, Любовь Болтенкова. *Федерализм в истории России*. М., 1995.

<sup>4</sup> См. статью анонимного автора “Беспризорная Россия” в журнале *Родина* (2000, № 3) и своего рода контрпозицию: Юрий Князев. *Нужна ли России русская республика?* // *Федерализм*, 2000, № 3, с. 51 – 62.

который сказал: “Канадский федерализм – это, прежде всего, дебаты. Так что, если Вы решили изучать образование Канадской федерации, Вам придется иметь дело больше всего со словами”. Юджин Форси оказался прав не только применительно к 19 веку, которым я тогда занимался, но и в отношении современной ситуации.

Громкие дискуссии, демонстрации и научные обсуждения 1980 – 90-х гг. в Канаде по поводу федерализма, политические соглашения и даже состоявшиеся некоторые законодательные тексты и решения, - все это и составляло основной смысл реформы “федерально-провинциальных отношений” и заодно – проблемы Квебека.<sup>5</sup> В сфере жестких субстанций, как, например, Канадская конституция, финансовая и правовая практики, административные устройства, система властного управления, никаких особых изменений не произошло. За исключением выделения из состава административной единицы федерального уровня - Северо-Западных Территорий самоуправяемой территории Нунавут, где проживает большинство арктического и субарктического аборигенного населения – иннуиты (эскимосы) и индейцы. Скорее трансформировалось смысловое понимание, что есть канадский федерализм, а также общественный климат и понимание сути устройства страны, чем изменился сам канадский федерализм как некая жесткая субстанция.

Представляется, что в России этого тонкого различия между *практикой* в ее философском понимании и дебатами по ее поводу не делается, а последним вообще не придается самостоятельного значения, ибо российское обществоведение хорошо усвоило ленинскую “теорию отражения” и глубоко верит в миссию познания, предвидения и вообще “научного руководства обществом”. На самом же деле есть ощущение, что российская дилемма “федерализма власти и власти федерализма”<sup>6</sup> как в предшествовавшие годы, так и в новых условиях президентства В.В.Путина во многом обрела роль гигантского магнита, который притянул массу очень разных и специфических вопросов, которые не могут быть разрешены на уровне метадебатов и на уровне глобального унитарного решения.

Сегодня в рамках проблемы федерализма оказалось обсуждение вопросов конституции и права, государственно-административного устройства, бюджетных распределений (под интригующим, но малопонятным термином “бюджетный федерализм”), властного представительства, этнокультурного самоопределения и политики в отношении меньшинств, местного самоуправления, миграции, геополитических соперничеств и так далее. В такой явно перегруженной смысловой ситуации федерализм начинает казаться или источником всех зол в России, или спаси-

---

<sup>5</sup> Об этом см.: Н.Б. Банцекин. *Канадский федерализм*. М., 1993.

<sup>6</sup> *Федерализм власти и власть федерализма. Сборник документов*. Под ред. М.Н. Губогло. М., 1997.

тельной панацеей от множества проблем обустройства страны и ее развития. В данной работе мы выбрали только один из аспектов российского федерализма, а именно – его этническую составляющую. Речь пойдет о том, как и почему в России сложился и действует “асимметричный федерализм”, обусловленный многоэтничным составом населения государства и политическим этнонационализмом, и каковы проблемы и перспективы этнического федерализма, в том числе и в контексте международного опыта развития федеративных государств.

***Тезис “неофеодализации” противников этнического федерализма***

Сергей Валентей в статье “Три вызова России” определяет как “псевдофедералистский” вариант отношений центр-республики, при котором “в течение всего нескольких лет была сформирована экономическая база **феодализации** общественных отношений, национально-государственные и этнополитические предпосылки которой были сформированы еще в период советской власти... Здесь право собственности и право распоряжения доходами от использования собственности определяет не гражданская состоятельность, а этническая либо клановая принадлежность. Будучи гением, но не членом клана, человек не может рассчитывать на роль большую, нежели роль прислужника. Если ты глуп, но “свой”, – тебе открыты двери”. Именно такой способ организации экономических отношений, по мнению автора, реализовался “скрытно, подковерно” во всех субъектах Федерации. Эта “псевдофедералистская” практика была реализована “в рамках пресловутого двустороннего договорного процесса”.<sup>7</sup>

Каким образом Валентей увидел “зависимость прав владения от этнокультурной и клановой принадлежности” во всех (!) субъектах Российской Федерации, – это положение никак не доказывается, а только приводится формула-страшилка, по которой и, якобы, осуществляется грабеж: 1:88:1, где 1 – это субъект федерации, 88 – другие субъекты федерации, 1 – государство [под последним, видимо, имеется в виду федеральный уровень власти]. Данная позиция и не может быть доказана, потому что представляет собою заданную политическую риторику. Разберемся сначала с ситуацией “федерализма-псевдофедерализма”, прежде чем говорить об этническом федерализме, его ограничителях и перспективах, а тем более – о политических стратегиях, или новых направлениях региональной политики, о которых ведется речь в статье Сергея Валентея .

Если говорить о положении дел в областях и краях, то ими правит сложная по этническому составу политическая элита, причем, эта сложность в последние годы увеличилась (едва ли в советские времена пер-

---

<sup>7</sup> Сергей Валентей. Три вызова России. // Федерализм, 2000, № 4, с. 23.

выми лицами на уровне областей и краев было столько представителей нерусских народов, как это сейчас имеет место, но нет никаких данных, что Россель раздаст всю собственность российским немцам, Тулеев – казахам, Абрамович – евреям, а десяток губернаторов с украинскими фамилиями – украинцам, а с русскими – русским. Да и с кланами не очень получается, ибо даже протекция ближайшим родственникам довольно затруднительна и становится предметом скандалов и, как минимум, общественного осуждения. Таким образом, даже этнический состав первых лиц нельзя характеризовать как принадлежащий к определенной этнической общности, а тем более к клану,<sup>8</sup> не говоря в целом о высших слоях управленцев в “территориальных” субъектах. Кстати, в Управлении кадров Администрации Президента можно было бы запросить данные и провести более обстоятельный анализ. При всем моем критическом отношении к уровню компетенции российских управленцев и внимательном отслеживании этнического фактора в политике должен сделать вывод, что **как федеральная, так и региональная политическая элита не только многоэтнична по своему составу, но и представляет собою достаточно качественный человеческий материал.** “Гениев” может быть и немного, но так чтобы “своим глупцам открыты все двери”, сказать невозможно.

В какой мере власть по этническому или клановому принципу еще и дополняется доступом к собственности, – это также вопрос далеко не такой простой и ответ на него в форме поверхностных заявлений ничего не дает, кроме как элемент политического раздражения. Отношения между властью и правом собственности и распоряжения доходами гораздо более сложны, иначе не было бы всех основных общественных коллизий: политического соперничества, рывка оргпреступности во власть, не только слияния, но и изоляции бизнеса от власти. **В стране**

---

<sup>8</sup> В контексте авторского тезиса “феодализации” под понятием клан может пониматься только социальный институт, основанный на выстраивании системы родства и наследования, восходящих к одному предку и по одной из родительских линий. Вполне резонно в этом усомниться: даже в отношении республик, в том числе и Чечни, где этнографы помогли сконструировать миф о тейпах и других типах первобытных кланов. В РФ невозможно установить данную социальную организацию, хотя использование семейно-родственных отношений в системе власть-собственность имеет место. Тем более в отношении “территориальных” субъектов вопрос о “клановости” в областях и краях, Москве и Санкт-Петербурге является журналистским выпадом и не более. Клановость фактически невозможна по причине прежде всего характера самих “правлящих” семей-малюток, неукорененности большинства представителей полит- и бизнесэлит, отсутствия традиции неопотизма в большинстве регионов бывшего СССР (он по-настоящему присутствовал только в союзных республиках Средней Азии и в Азербайджане), а также по причине наличия среди властвующих пусть и слабых, но морально-этических норм и гражданской ответственности, а также определенного общественного контроля, о которых нельзя забывать в пылу обличительности “неофеодализма”.

**на региональном уровне даже больше было сделано успешных бизнес-проектов и личных состояний без участия власти, а именно - за счет талантов и гражданской состоятельности.** Скорее, на федеральном уровне власть и приватизация были связаны более жестко. На этом уровне все делалось масштабнее, решительнее, бесстрашнее и изощреннее, ибо правила устанавливались здесь, а значит здесь же рождалось и понимание как их можно обойти. Но в любом случае тезис “феодализации” собственности и доходов требует более осторожного обращения.

Еще меньше подходит тезис этнокланового неофеодализма для автономных округов, где делами заправляют прижившиеся приезжие, а иногда и уроженцы данных мест, но только не те, от имени которых казалось бы и были созданы данные этнотерриториальные автономии в рамках федерации. Если еще и место губернатора Абрамовича в Госдуме достанется москвичу (или москвичке), тогда о представительстве этнической общности чукчей на федеральном уровне говорить будет еще сложнее, а из Магаданской области Чукотка, как известно, выбыла. Если и можно говорить о некоторых этнических параметрах властного и бизнес-слоя в автономных округах, то можно говорить о традиционном русско-украинско-азербайджанском преобладании в элите регионов с горно- и нефте-газодобывающей промышленностью и отраслевыми соответствующими “управлениями” (своего рода советские “кланы” на основе неформальных сетей выпускников профильных вузов и по деловым связям с крупнейшими заводами-потребителями). В последнее время в “неофеодализацию” собственности и доходов вмешались молодые новые крупные собственники из столицы и из-за рубежа, а также их молодые менеджеры. Часть их “прибрала к рукам” и власть (а не наоборот!), как это произошло на Таймыре и на Чукотке. Этнические моменты здесь прослеживаются крайне слабо. Вот если губернатор Абрамович сделает все окружение из евреев, а новый губернатор Таймыра выгонит с работы всех нерусских управленцев и советников, работавших с Неделиным, тогда еще можно будет этот вопрос анализировать с точки зрения этнического представительства.

Что касается места автономных округов в реформируемой федерации, то здесь мы продолжаем придерживаться мысли, что, если внешне престижная (с территорию в несколько Франций!) территориальная форма самоопределения превращается в камуфляж на открывшемся рынке природных ресурсов и на рынке демократических процедур властвования, тогда есть смысл обменять автономные округа на действительно самоуправляемые специально выделенные резервные территории заповедного характера с преимущественным проживанием представителей малочисленных народов и с включением территорий их хозяйственного жизнеобеспечения.

По сути дела тезис “феодализации общественных отношений” оказывается ограниченным 21 республикой и критика С.Валентя и других авторов фактически направлена против этого сегмента российского федерализма. Мы уже писали по поводу неоднозначной оценки советского наследия этнотерриториальных автономий и поспешных решений начала 1990-х гг. о создании ряда новых республик с титульным этническим меньшинством и с самостоятельным статусом федерального образования—государства. Ошибкой, на наш взгляд, был и вывод автономных округов из состава краев и областей. Однако мы никогда не вставляли на позицию необходимости демонтажа этно-территориальных автономий. Еще в сентябре 1992 г. в должности Председателя Государственного комитета по делам национальностей мною было заявлено, что “не вместо, а вместе с национально-государственными образованиями национально-культурная автономия является важнейшей формой национального самоопределения народов Российской Федерации”.<sup>9</sup>

### ***К оценке “жесткой реальности” республик***

Так есть ли в республиках указанные С.Валентеем явления пусть не феодализации, то хотя бы этнократического правления и предпочтительности представителей “титульных” этногрупп в вопросах доступа к ресурсам и получения прибыли и других дивидендов, например, от приватизации? Здесь приходится согласиться с автором. Да, действительно, есть. Причем, зачастую в нетерпимых формах, требующих скорейшего устранения. Но, во-первых, чтобы не пугать всю страну, в том числе руководство и общественность всех республик, следует сказать, что мы имеем разные этнополитические и экономические ситуации, а также разные стили руководства в российских республиках. А отсюда возможен и неодинаковый подход к проблеме, в том числе в вопросах статуса и реформирования отношений с федеральным уровнем власти.

В ряде республик (Алтай, Бурятия, Карелия, Коми, Мари-Эл, Мордовия, Удмуртия, Хакассия) в силу разных причин (исторических, демографических, социальных, этнокультурных и даже религиозных) представители “титульной” национальности никак не могут быть отнесены к разряду правящих, независимо от того, составляют они явное меньшинство, как в Карелии, Коми и Удмуртии, или самую большую из этнических групп и даже большинство населения, как, например, в Бурятии, Мордовии или Хакассии. Руководства этих республик, а также состав правящих структур, в том числе и выборных, не носят моноэтнического характера и не построены на принципе этнической избирательности. В Бурятии вполне успешно справляется с обязанностями президен-

---

<sup>9</sup> В.А.Тишков. *Стратегия и механизмы национальной политики.//Национальная политика в Российской Федерации. М., 1993, с.36.*

та политик русского этнического происхождения, несмотря на попытки радикальных националистов “исправить несправедливость”.

Кроме этого, в силу более высокой доли сельского населения среди “титульных” народов в ряде республик имеет место недостаточное представительство последних, как, например, в Удмуртии или в Республике Алтай. Поэтому не стоит слишком обобщать положение и зачислять в заповедники этнической и клановой “феодализации” субъекты федерации, где этого нет и в помине. Тем более, что с каждым новым поколением политиков или под воздействием политических кризисов на межэтнической основе появляется опыт более справедливого распределения власти и более внимательное отношение к этому фактору общественной жизни.

О чем есть смысл говорить и где действительно псевдофедерализм обрел некоторые черты “этноклановых режимов”, так это - группа республик региона Северного Кавказа, Башкирия, и, отчасти, - Калмыкия, Татарстан, Тува, Чувашия, Якутия. Я согласен во многом с жестким анализом политической логики и факторов, которые привели к данной ситуации в последнее десятилетие, сделанные в том же номере журнала “Федерализм” в статье Василия Филиппова. Автор справедливо называет среди причин сложившейся ситуации не только роль местных этнонационализмов, созданные в стране конституционно-правовые возможности для узко этнических форм самоопределения, но и роль политики бывшего Президента Бориса Ельцина, проводившего курс “умиротворения” этнической периферии через сиюминутные политические решения и “личные отношения” с республиканскими лидерами, закрывая глаза на тревожные тенденции.<sup>10</sup>

Но опять же, даже эта группа республик, причиняющая головную боль федеральному Центру и вызывающих озабоченность широкого политического спектра страны, не говоря уже о бытовых настроениях многих граждан, не может рассматриваться как единый в политическом и социальном смыслах этноландшафт. Есть различные ситуации, есть разные политические стили и есть разные проблемы, которые в формулы *тотально коррумпированной этнократии* не укладываются. Естественно, по-разному выглядит и сфера распределения собственности и доходов. Опять же не везде иноэтничные “гении” – это изгои, а “свои” дураки в почете и при деньгах.

В Чувашии русско-чувашский этнокультурный симбиоз настолько велик, а высшее руководство явно компетентно и достаточно демократично, что было бы неверно проводить анализ ситуации по этноразделительным линиям. Сначала лучше разобраться, кто “чуваш”, а кто “рус-

---

<sup>10</sup> Василий Филиппов. Этнический аспект преодоления системного кризиса российского федерализма. // «Федерализм», 2000, № 4.

ский” в Чувашии, а еще лучше не устраивать подобных разбирательств ради сохранения общегражданского мира и общечувашской гражданской лояльности населения республики, не говоря уж об абсурдности искать сепаратистские элементы в чувашском политическом спектре. Если бы ситуация была схожей в других республиках, никаких особых проблем с укреплением государственности и реформированием федеративного устройства вообще могло бы и не быть. Речь можно и нужно было бы вести об улучшении правления и социально-экономической ситуации. Не более того. Данных по положению с распределением собственности по этнической предпочтительности или по “клановому” принципу в этой республике у нас нет.

Если взять Калмыкию, Туву и Якутию, то нужно учесть, что “титульные” народы забрали здесь власть, ибо уже до этого безоговорочно доминировали в культурно-образовательной и информационной сферах, откуда и рекрутировалась новая политическая элита. Мощной хозяйственно-промышленной элиты в первых двух республиках не было, ее нет и сейчас. Почему в Якутии добыватели алмазов и золота не побеспокоились о властном представительстве, это – другой вопрос. Но сказать, что не только власть, но вслед за ней и собственность попали в руки якутов, было бы неверно. Там ниши власти и ниши бизнеса по этническому составу их обитателей не совпадают, если не считать личное состояние самого президента и еще немногих якутов-управленцев. Русские, украинцы, евреи, армяне, ингуши не менее успешно занимаются бизнесом в этой республике и контролируют порою целые хозяйственные сектора (например, армяне в строительстве).

В Туве и Калмыкии наживать богатства пока еще не научились, а состояние Президента Илюмжинова было изначально сделано в Москве. Кстати, политический стиль последнего заслуживает большего внимания за свою экстравагантную, но вполне искреннюю космополитичность. Откровенный националист там может “выскочить” на верх только в какой-то особой ситуации, если Илюмжинова возненавидит не только партия “Яблоко”, но и кремлевская администрация вместе с местным населением, уставших от ожиданий появления чуда “республики-корпорации”. В Калмыкии и Туве есть нужда во многом по части государство-строительства и эффективного управления, но меньше всего я бы ее связывал с дилеммой: или “суверенная республика” или “административная территория” в рамках федерации.

Что касается Якутии, то когда-то посещая республику и, беседуя с президентом Николаевым, у меня появилось желание увидеть хотя бы одну из республик, где население явно нуждается и столь же явно потенциально должно осуществить прорыв в деле улучшения социально-го обустройства своего небольшого населения при наличии несметных природных богатств. Но пока, к сожалению, этого не произошло. Ведь



живут же намного лучше жители нефтегазовых провинций Альберта и Саскачеван по сравнению с жителями трех Приморских провинций Канады? Подобного в России нет, и новые реформы российского федерализма этого явно не предусматривают. При уже остывшем якутском национализме эта огромная часть территории страны нуждается во всем, но только не в “укрупнении” и дополнительном подчинении “по вертикали”.

Совершенно особая ситуация в Татарстане. Эта республика была и остается лидером этнонациональной формулы государственности, а ее правящая элита является наиболее просвещенной и наиболее компетентной, в том числе и по вопросам современного федерализма. В начале 1990-х гг. республика была инициатором достаточно опасного общегосударственного кризиса в рамках образовавшейся Российской Федерации после распада СССР. Татарский национализм в его жесткой политической форме вынудил федеральные власти пойти по пути договоров, помимо и наряду с выработкой новых конституционных начал федерации. Мне представляется, что степень балансирования на грани открытого конфликта была в тот период неоправданно высокой, и, кстати, от подобной кризисной ситуации нет серьезной гарантии и на будущее. По крайней мере, пока не будет изменена формула “ассоциированного с Российской Федерацией” статуса, закрепленного в Конституции Республики Татарстан.

Все эти годы ситуацию спасали преобладающий настрой на переговоры федеральных и республиканских властей, ответственное правление Президента Минтимера Шаймиева, позитивная эволюция татарстанской элиты в сторону от радикального национализма, снижение роли радикально настроенных татарских активистов и некоторые другие факторы. Но именно в Татарстане этнический принцип организации федеративного устройства проявил все свои сложности и ограничители, вызывая открыто или скрыто негативное отношение и энтузиазм тех, кто хотел бы радикально переделать российский федерализм. Речь идет, прежде всего, о том, что в двухобщинном (татарско-русском) сообществе одно из них – местные русские фактически утрачивают позиции во власти, в культурно-информационном пространстве и в частно-предпринимательском бизнесе. Русское присутствие в республике остается очень сильным, но не в меньшей мере за счет русско-язычных татар и центрального информационного воздействия. За русскими татарстанцами сохраняются ведущие позиции в сфере крупного хозяйствования государственного (федерального) подчинения (оборонная промышленность, автомобилестроение и другие), а также в некоторых других сферах – естественные науки, вузовские структуры, средний управленческий персонал.

В Татарстане есть явные диспропорции, сложившиеся в условиях постсоветского федерализма. Но главное – это провести различие, где име-

ет место справедливое исправление бывших советских диспропорций не в пользу татар (не следует забывать факт единственной татарской школы в Казани всего лишь 15 лет тому назад!), а где “исправление несправедливостей” привело к новым несправедливостям в утопическом увлечении “примирить прошлое”. Но опять же мы считаем, что именно Татарстан обладает самыми большими возможностями скорректировать этнический федерализм и не допустить его дискредитации, а, тем более, попытки полного упразднения как некой аномалии советского наследия.

Особого анализа заслуживает и ситуация в Башкирии, которая никак не похожа на другие российские республики. Республику чаще всего приводят в качестве примера этнократического правления, ибо этническое башкирское меньшинство контролирует власть, прилично потеснив две другие более многочисленные группы населения – русских и татар. Кроме этого, местная конституция и некоторые законы содержат дискриминационные меры по принципу этнической принадлежности. Нельзя обойти молчанием и существующий жесткий режим политико-идеологического контроля со стороны республиканских органов власти, прежде всего в отношении средств массовой информации, кадровых назначений и избирательных процедур.

Но опять же, причем здесь дебаты “быть или не быть” Республике Башкортостан? Эта автономия существует многие десятилетия, и сам факт ее существования сыграл огромную роль в сохранении культуры и групповой целостности башкир как этнической общности (аналогичную роль сыграли территориальные автономии и в жизни других нерусских народов страны). При всей неприемлемости крайних форм башкирского национализма, следует отдать должное нынешнему руководству республики, что оно не менее, а, может быть, более успешно, чем во многих других субъектах федерации, справляется с основной функцией государственной власти – это обеспечение гражданского порядка и неплохих социальных условий существования населения. Не отказывается руководство и от переговорных процедур с федеральным центром. А это означает, что “проблема федерализма” применительно к Башкирии – это улучшение существующего правления, а не радикальные трансформации статуса и конституционных основ. Опять же, федерализм – это процесс, это столкновение позиций и аргументов, поиск компромиссов, и меньше всего – правовое, а тем более – силовое принуждение. Придет время, и самые крайние националисты поймут, что лучше в гражданских паспортах не иметь графу об этнической принадлежности. Придет время, и русско-татарские избиратели “переголосуют” башкирское меньшинство и выберут не менее достойного президента необязательно из числа этнических башкир, чем покажут крайне полезный пример и для других республик. Опять же Бурятия не будет чувствовать, что пребывает в некоем аномальном положении.

Мы не будем здесь анализировать проблемы федерализма применительно к региону Северного Кавказа с его многообразием и неодинаковыми рецептами решения проблем. Тем более, что такой анализ был нами сделан в специальном докладе, который нашел достаточно положительный отклик в самом регионе.<sup>11</sup>

### *Этнический федерализм в мировом контексте*

Изучая в последние годы многоэтничные сообщества, трудно сказать, чтобы наши настроения и выводы пронизывал однозначный оптимизм. Прежде всего, потому что уже слишком много крови и разрушений стали результатом конфликтующей этничности или этнически окрашенных конфликтов. В России такими зонами открытых конфликтов стали сначала Северная Осетия, затем Чечня, высокая степень напряженности имела место в Дагестане и Карачаево-Черкессии. В то же самое время культурно отличающиеся люди живут вместе, сотрудничают, создают богатый и взаимообогащающий диалог и строят достаточно жизнеспособные государственные образования.

Именно это последнее достижение – управление многоэтничностью в едином государстве – является ключевым моментом глобальной эволюции, потому что государства были и останутся самыми мощными формами человеческих коллективов. А поэтому, все, что идет на пользу сильных (в смысле жизнеспособных и эффективных) государств, внушает и сильные надежды на будущее. “Сильные государства – сильные надежды” – именно так назывался доклад по итогам одного из семинаров знаменитого Аспеновского института (США),<sup>12</sup> хотя именно американцы чаще всего выступают инициаторами дебатов по поводу “квази-государств”, “распадающихся государств”, а также по поводу “надгосударственности” или “мирового правления”.

Действительно, с государствами дела обстоят далеко не всегда идеально. Государства склонны к соперничеству друг с другом: напрямую или через коалиции, или через третьих акторов (другие государства, медийные империи, экспертные сообщества, промышленно-финансовые круги, международные организации). Эти третьи акторы часто выступают не как пассивные исполнители, но имеют и собственные позиции, интересы и соперничества. Можно привести пример этнографических наблюдений над западными коллегами, которые участвуют в семинарах и встречах, организуемых в Казани Рафаэлем Хакимовым. Я не помню случая, чтобы хотя бы по одному из вопросов кто-то из западных коллег занял позицию комплиментарную в отношении Москвы и критическую

---

<sup>11</sup> См.: *Пути мира на Северном Кавказе. Независимый экспертный доклад под редакцией В.А. Тишкова. М., 1999.*

<sup>12</sup> *Strong States – Strong Hopes. Report of the Aspeen Seminar. Boulder, Colorado, 1997.*

в отношении Казани, когда речь заходила об отношениях сил и институтов, которые они символизируют. После семинара 1999 г. в Казани наша дискуссия с Мари Мендрас и Гейл Лапидус даже продолжалась после конференции, уже в поезде на Москву, когда две мои уважаемые коллеги однозначно защищали введение 10-летнего ценза оседлости для получения татарстанского гражданства, не говоря уже о самом факте отдельного гражданства для этнотерриториальной автономии.

Будучи уверен, что далеко не все татарстанские эксперты и политики являются корифеями в вопросах этничности и государственности и далеко не все московские взгляды, позиции и решения несостоятельны или ошибочны, мне остается сделать только один вывод, что инерция больших противоборств и хантингтоновский зуд, что в истории обязательно за одной большой схваткой должна следовать другая, прекрасно выжили даже в таких катаклизмах, как крушение Берлинской стены и распад СССР. На роль передовых воинов новых противоборств мобилизуются разные силы, в том числе и “гордые дикари”, которых сделали из чеченцев, или сторонники любых радикальных политических проектов, которые подвергают сомнению статус-кво и даже систему в целом. Однако мне представляется, что настойчивый диалог и поиск с понимающими скидками на политкорректность и идеологическую ангажированность могут дать хороший результат, хотя избранная нами проблема как управлять этнически сложным обществом, в том числе и прежде всего как его конституционно построить, является одной из наиболее сложных в мировом обществознании.

Политический, в том числе и конституционный дизайн, являются ключевыми вопросами, ибо, как заметил один из ведущих экспертов по федерализму, “конституции не образуют и не разрушают федерации”: они есть отражение существующих институциональных и социально-культурных проблем данного политического сообщества.

### *Суть проблемы*

Сначала, что есть федерализм как институциональная организация? Федерализм можно трактовать как особую структурную форму государства которая отражается в более или менее четкой правовой концепции, суть которой проста – федеральное правление (правительство) как доминирующий институт образует территориальный федерализм. Но федерализм можно трактовать и как форму политической организации, которая объединяет отдельные политии (государственные образования) в рамках более широкой системы. Как бы ни различались две концепции, они обе содержат отсылку на наличие конституционно установленного баланса властей между самоуправляемым и разделенным правлением, заложенным в самой федеральной системе. Именно этот баланс властей делает федерализм институциональной опорой вертикального разделе-

ния власти с целью обеспечения совместного контроля между разными уровнями правления в особенности и политической системой в целом.

Поскольку *федерализм это средство против большинства*, то в терминах федеральной политики это требует организации договоренностей и партнерство как социально политическую подпорку децентрализованного (не путать “децентрализованного!”) государства. На этот счет имеются достаточное количество классических разработок.<sup>13</sup>

Что такое этнический федерализм? Это далеко не вся федеральная система, действующая в многоэтнических обществах, а только те институты и договоренности, которые замещают чисто территориально обусловленные элементы федерализма с целью обеспечить и управлять многоэтническим разнообразием данной территории или государства в целом.

Федерализм с момента его появления часто был связан с межэтническими и межобщинными напряжениями и выступал в качестве регулятора конфликтов. Как федерализм, так и многокультурность (или многоэтничность) по своей исходной сути ставят под вопрос универсальную претензию современного государства, построенного на идее и принципе единства и унификации. Обе эти инстанции являются постоянными вызовами либертарианскому пониманию демократии, мажоритарной по самой своей изначальной сути. Интересно, что в отличие от либерализма, федерализм никогда не был способен предложить какую-либо цельную и единую идеологию. Если либерализм унитарен, то федерализм – это амальгама доктрин, убеждений и программных подходов, отражающих парадоксы, неопределенности и напряженности современной политики.<sup>14</sup>

Современное государство возникло как универсалия над партикулярностью, ибо это была и есть территориально очерченная и территориально определенная полития. Универсальность и партикулярность примиряются через принцип гражданства. Но, с другой, стороны, это примирение может действовать только при исходном условии, что существует определенная гомогенность граждан, которые разделяют основополагающий демократический консенсус. Основа индивидуальной идентификации с гражданско-политической (национальной) общностью почти всегда по-разному интерпретировалась (этническая против политической концепции нации), но почти всегда оставалась принципом гомогенизации.<sup>15</sup> Отсюда изначальное противоречие современного государства с плюралистическим обществом, которое всегда представляет собою конгломерат идентичностей. Поэтому в западных демократиях

<sup>13</sup> См., напр.: Elazar, Daniel J. *American Federalism. A View from the States*. New York: Harper & Row, 1984.

<sup>14</sup> Smith, G.(ed.). *Federalism: The Multiethnic Challenge*. Longman, London, 1995, p. 4-5.

<sup>15</sup> См.: Liah Greenfeld. *Nationalism. Five Roads to Modernity*. Cambridge, 1992.

изначально федерализм и многокультурность существуют и признаются как постоянно существующие вызовы главным основам современной государственности. В восточно-европейских переходных странах многоэтничный состав их населения, хотя и был отражен в институтах федерализма, рассматривается как имманентное препятствие строительству современного демократического государства.

Мой вопрос заключается в следующем. Может ли этнический федерализм работать против создания современного государства или он может выступать ключевым инструментом обеспечения баланса между единством и разнообразием? Может ли федерализм как инструмент согласования и разрешения конфликтов работать по обеспечению условий и институтов, которые демократическим образом сохраняют отличительность (партикулярность), но также и формируют лояльность общему государству?

### ***Федерализм и демократия***

Оба принципа носят конституционный характер (или природу) и оба представляют собою принципы властного контроля, но они имеют различные ценностные ориентации, т.е. равенство и разнообразие. Демократия изначально привержена равному представительству всех индивидов, что процедурно является, по словам канадского исследователя федерализма Чарльза Тэйлора, “враждебным в отношении различий”<sup>16</sup>. Либерализм не воспринимает политику групповых различий на уровне государство-устройства и поэтому структурно не способен удовлетворить запросы мультикультурализма, основанные на ценностях разнообразия и коллективного права как такового. Либерально-демократические ценности защищают разнообразие только как основанное на универалистских, а не на партикуляристских началах.

Современная интерпретация подвергает сомнению старое “свобода, равенство и братство” и предлагает альтернативную формулу “безопасность, разнообразие, солидарность”. Эта формула не совсем нова, и если внимательно посмотреть на европейский, а не на американский федерализм, то можно обнаружить в нем изначально внимание к ценностям общины (комьюнити) и коммуналистской политики. Кантональная идентичность и демократическая интеграция лежат в основе швейцарского федерализма, и именно это помогает сохранять языковое и религиозное разнообразие и децентрализованную, кантональную и общинную лояльность. Унификационная составляющая крайне слаба в этой системе федерализма. Здесь федерализм - это не коррекция и дополнение к основополагающей структуре национального правления, а структурный принцип демократии, построенной на согласии. Здесь демократия вклю-

---

<sup>16</sup> Ch. Taylor. *The Politics of Recognition / Multiculturalism*. Ed by A. Gutman. Princeton, 1998, p. 61.

чена в качестве элемента в федеральную структуру, а не, наоборот, для защиты интересов структурированных меньшинств внутри многокультурного общества. Это не *демократическая федерация* мэдисоновского типа, а *федерализированная демократия*. Здесь федерализм и демократия изначально связаны друг с другом.<sup>17</sup>

В итоге сегодня существуют три стратегии или формулы:

Демократически гражданская - без или против этничности (американская и французская модели);

Демократически гражданская - с одной (единственной) этничностью (немецкая модель);

Гражданская - через демократически интегрированные этничности (швейцарская модель), объединяющая обе вышеназванные модели.

### ***Как соединить этнический и политический плюрализм в федерализме***

Существуют четыре типа ситуаций, при которых федерализм оказывается перед вызовом этнического фактора:

а) федерации в хроническом кризисе (Канада, Бельгия, Индия, Нигерия);

б) распавшиеся бывшие коммунистические федерации;

в) многоэтничные общества с элементами федеральных начал (регионализм, еврообщество);

г) Швейцария – пока еще беспроблемное общество.

Это условное деление, но оно нам необходимо, чтобы посмотреть, как все это соотносится с проблемой межэтнической напряженности и конфликтами. Главное противоречие – это разные основы идентификации для двух систем: территориальная - для государства и культурная – для этнических общностей. Они никогда не совпадают, и поэтому их трудно примирить через стратегию обычных индивидуальных человеческих прав. А это означает, что более жизнеспособная модель – это когда базовые гражданские права на индивидуальной основе *доставляются* коллективными правами. И один из апробированных вариантов осуществления этой модели – этнический федерализм. Вариант, возможно, не самый идеальный, но реальный, особенно в условиях, обозначенных историей и конкретной политической ситуацией. Российская Федерация попадает именно в этот случай.



---

<sup>17</sup> Basta Fleiner, Lidija. *Minority and Legitimacy of a Federal State in: Basta Fleiner & Fleiner, Thomas, eds. Federalism and Multiethnic States. The Case of Switzerland. Fribourg, 2000, P. 95.*

Сигэки Хакамада \*

## Политическая реформа и возможность федерализма в России

После распада Советского Союза, когда появилась демократическая власть, и в России, и на Западе была эйфория. Это понятно – коммунистическая диктатура окончилась. Наконец, в России появилось свободное демократическое общество, и права человека стали защищаться. Японцы тоже поддерживали и демократизацию, и наступление рыночной системы в России, но у них не было эйфории. Для этого есть две причины.

Первая. К демократизму, к правам человека, к понятию “свобода”, в Японии относятся немного по-другому, чем в Америке или Европе. И для американцев, и для европейцев понятия “демократия”, “права человека” – это не просто политические термины. Понятие “свободная экономическая система” – это тоже не только нечто экономическое. Здесь есть какой-то религиозный элемент. Для американского и европейского общественного сознания это абсолютная ценность, а не просто прагматическое политическое или экономическое понятие. В данном случае сказывается влияние христианства или иудаизма. В Японии такого нет. Там тоже их признают как общечеловеческие ценности, но исходя из более трезвого прагматического подхода.

Вторая причина. При сравнении японского общества с русским они качественно отличаются. Эта разница гораздо сильнее, чем разница между русским обществом и европейским или американским. Европейское общество можно назвать «обществом камня» или «кирпича». Потому что там превалирует индивидуализм. Каждый человек, индивид – это как камень или кирпич, из которого можно построить стабильную форму, стабильное здание или сооружение. Индивидуализм – это не эгоизм. Там есть социальный, общественный элемент. Поэтому получается стабильное гражданское общество.

Японское общество можно назвать “обществом глины”. Это не означает, что в Японии не развит индивидуализм, но он не является самодовлеющим, он немного другой, нежели в Европе. В Японии если кто-то подчеркивает свое “я” и хочет отличаться оригинальностью, его воспринимают как плохо воспитанного провинциала.

В Америке, если человек не высказывает своего мнения, на него не обращают внимания. Там всегда надо говорить: “Я не согласен” или “У меня есть свое мнение”. А в Японии всегда говорят: “Я полностью со-

---

\* Сигэки Хакамада – профессор университета «Аояма Гакуин», Токио.



гласен с Вами, но сделаю небольшое дополнение”. И это дополнение может вовсе отрицать мнение предыдущего. Это японская риторика. В Японии индивидуализм не виден внешне. В этом смысле японское общество – это общество глины, из которой можно лепить тонкую стабильную форму, как керамика. При этом керамика бывает тверже, чем камень или кирпич.

В Японии нет традиции индивидуализма западного типа. И нет традиции гражданского общества западного типа. Но есть традиция самостоятельной дисциплины, традиция порядка и взаимного доверия. В Японии основе общества стоит чувство самостоятельной дисциплины. Поэтому дела идут нормально в экономике, социальной сфере и без сильной руки. Это японская черта.

Если продолжить аналогию, то русское общество можно назвать “обществом песка”. Элемент индивидуализма здесь больше, чем в Японии. Но это не такой индивидуализм, как в Европе и Америке. Скорее, это персонализм. Каждый думает о своем интересе, при этом общественно-го порядка не получается. Поэтому я называю его “обществом песка”. Чтобы «обществу песка» придать форму, нужна твердая внешняя рамка. В дореволюционной России это была царская деспотическая система, после революции – коммунистическая диктатура. Но и с внешней рамкой стабильность не всегда получается. Песок есть песок. Надо налить цемент. Роль цемента раньше играла православная религия, потом – коммунистическая идеология, а сейчас цемента нет, и рамка не действует. «Общество песка» рассыпается прямо на глазах. В таком обществе очень трудно добиться стабильности без элемента авторитаризма. Я бы не сказал, что авторитаризм – это необходимость, но элемент авторитаризма в России нужен.

В Японии в отличие от европейцев и американцев заранее знали о трудностях, которые ожидали Россию на пути построения демократической системы и рыночной экономики. Из Японии хорошо видно, что элемент дисциплины в России очень слабый. Нет самодисциплины, самостоятельного порядка – главного элемента для гражданского общества, свободной рыночной экономики и демократической системы. Именно из Японии это хорошо видно, потому что контраст при сравнении с Россией гораздо больший, чем разница между Россией и Европой. И потому японцы заранее видели предстоящие трудности России и не впадали в эйфорию на счет ее будущего развития. Однажды Б.Ельцин откровенно и честно сказал: “Мы были слишком наивными, мы думали сразу построить цивилизованное, демократическое общество, но это оказалось гораздо сложнее, чем мы думали”.

Так современный социальный беспорядок или экономический кризис, например 17 августа 1998 г, для европейцев, американцев, русских был большим шоком. Для японцев он также стал шоком, но не таким

большим, потому что заранее было понятно, что дело идет к этому.

Можно ли построить федеративную систему в «обществе песка»? Можно ли построить стабильную демократическую систему в «обществе песка»?

Федерализм по определению есть отрицание сильного централизованного государства. Это – территориальный демократизм. И я думаю, что в «обществе песка» идеализировать и романтично смотреть на федерализм нельзя. Это даже опасно, потому что в «обществе песка», если постоянно говорить о демократизации, свободе или децентрализации, то можно получить то, к чему пришла Россия. После распада Советского Союза, если немного упростить, появилось некое «натуральное состояние» общества, а государство фактически исчезло. Формально существует, но фактически исчезло, так как законы не действуют.

Конечно, нужно выстроить государственную систему. Это как раз задача Президента В.Путина. Не случайно, он говорит, что нужны сильное государство, сильная власть, диктатура закона. Любому руководителю, если он станет во главе России, надо будет заниматься этим. Это неизбежно. Правительство В.Путина стремится сегодня создать вертикальную систему власти. Поэтому создана система федеральных округов и назначены полномочные представители Президента. Таким образом центральная власть хочет восстановить первоначальные функции федеральных органов на местах. Одной из главных целей политической реформы В.Путина является установление единого правового пространства и единой политической системы в стране. Но так как отношения между центром и регионами складываются по-разному, в зависимости от соотношения сил центра и региональных лидеров, создание единой формы государственного устройства достаточно сложно. Сегодня соотношение местных и федеральных налогов увеличивается в пользу центральной власти. Таким образом, во многих регионах центральная власть возвращает контроль и влияние в бюджетной и экономической сферах.

В связи с этим возникает еще один вопрос: как совместить демократию, федерализм с сильным государством. Это очень принципиальный, сложный и в какой-то мере парадоксальный вопрос. Нужно найти русскую форму демократии, русскую форму федерализма. Не существуют вообще демократия и вообще федерализм. В Японии своя демократия, в очень специфической форме. И в России обязательно нужно найти специфическую, русскую форму демократии и федерализма. Конечно, сейчас трудно сказать, какой должна быть эта конкретная «русская форма». Но в ней элемент авторитаризма, хотя бы на какой-то период должен присутствовать. В этом тоже есть опасность, но это неизбежность.

В статье «Россия на пороге тысячелетий» В.Путин пишет о том, что россияне были слишком наивными и он главную причину трудностей видит в наследии социализма. Сущность проблем в России и в других

бывших социалистических странах одинакова, считает он, а отличие заключается в количественном их уровне. Но это опять очень наивный взгляд. Наивный - потому, что не признается особенность русского общества. В отличие от Чехии или Польши русское общество – это “общество песка”. Это обязательно нужно признать. В.Путин же не видит разницы между Россией и европейскими странами. Это элементарная ошибка.

Существуют различные типы федерации. Теоретически можно выделить советский тип федерализма, который фактически является отрицанием федерализма. Второй тип – это федерализм ельцинского периода. Это псевдофедерализм. Фактически в это время происходила фрагментация и дезинтеграция страны. В ельцинский период федеральные органы на местах находились в заброшенном состоянии и под сильным влиянием местных руководителей. Вследствии этого центральная власть в регионах потеряла контроль и силу. Третий тип – это американский, швейцарский или немецкий. Четвертый тип – смешанный. В России единственно возможная форма – это смешанный тип федерализма. Есть такие субъекты, где власть стабильна, а сильные региональные руководители сохраняют относительную самостоятельность. С ними центр может иметь договорные, контрактные отношения. Это нечто похожее на федеративные отношения. Но во многих регионах России нет стабильного положения, как, например, в Приморском крае. В таком случае Центру надо довольно жестко управлять регионами. Используя юридические органы и силовые ведомства, президент В.Путин проводит довольно успешно политику ограничения влияния местных руководителей. В.Путин использует избирательный подход: с сильными и умеренными руководителями ведет политику компромиссов, со слабыми и «непослушными» - силовую политику и политику давления. В целом, Президент пока старается не обострять отношения с региональными лидерами и там, где это возможно, идет на компромисс. Таким образом, он стремится укрепить президентскую власть и стабилизировать ситуацию в стране.

Пока в России может существовать только смешанный тип федерализма. По сравнению с ельцинским периодом, действительно, центральная власть укрепляет свой контроль на местах и таким образом устанавливает порядок в стране. Это происходит, в основном, за счет использования силовых ведомств, но самостоятельной демократической дисциплины и порядка гражданского общества пока не существует.

Возникает вопрос: насколько стабильна эта форма? Продлится ли она и дальше или нет? Сегодня субъекты различны по своему статусу и положению. В Конституции же написано, что все субъекты равноправны. Фактически смешанная форма федерализма отрицает такое равноправие, поэтому она всего лишь переходная форма.

В России нецелесообразно пытаться сразу строить американский, швейцарский или немецкий тип федерализма, ибо нет соответствующих условий для этого. Здесь качественно другое общество, и федерализм должен приобрести специфические черты.

В Японии есть такая пословица: “Тот, кто говорит только сладкие слова, тот не настоящий друг. Настоящий друг тот, кто говорит горькие слова, если нужно”. Я считаю себя настоящим другом России.



Сергей Валентей \*

## Россия на пути от псевдофедерации к реальной федерации

Негативные процессы, которые наблюдаются в отношениях между федеральным Центром и субъектами Российской Федерации, с одной стороны, между регионами и местным самоуправлением - с другой, требуют ответа на вопрос: вызваны ли они **нежизнеспособностью**, либо кризисом федеративной модели российской государственности или они связаны с тем, что многие важнейшие правовые и экономические основы федерализма в России не сформированы? Говорить сегодня о кризисе российской федеративной государственности, её нежизнеспособности или бесперспективности было бы неверно. В пользу такого вывода свидетельствует ряд обстоятельств.

Многие годы не предлагаются эффективные средства для согласования формально правовой симметрии субъектов Федерации и их глубокой социально-экономической асимметрии. Вертикаль государственного управления дезорганизована в силу неясности экономико-правовых основ разграничения полномочий Федерации, ее субъектов и местного самоуправления. И, прежде всего, вследствие того, что в Конституции РФ значительный круг этих полномочий закреплен в качестве так называемых «предметов совместного ведения». Несмотря на бесконечные реорганизации, не удастся сформировать адекватную принципам федерализма модель межбюджетных отношений. Крайне запутаны права собственности Федерации и ее субъектов, особенно в сфере природопользования. Абсолютно непрозрачны и неэффективны механизмы изъятия и принципы распределения природной ренты. Не удастся конкретизировать ответственность Федерации, регионов и местного самоуправления в решении социальных вопросов, преодолеть практику принятия «нефинансируемых федеральных мандатов», прежде всего, социального характера.

Сегодня никто открыто не призывает к устранению формальных федералистских атрибутов российской государственности в пользу ее унитарного типа. Однако многие предложения и практические действия последних месяцев более или менее явно ориентируются на «демонтаж» федерализма. Они толкают общество к зыбкой грани, отделяющей федерацию от унитарного государства, пусть и с децентрализованной системой территориального управления.

---

\* Валентей Сергей Дмитриевич - доктор эконом. наук, профессор, руководитель Центра социально-экономических проблем федерализма Российской Академии Наук.

Насколько подобная модель национальной государственности России лучше модели федеративной? Попытаюсь ответить на этот вопрос, используя метод «от противного». Обосновывая некорректность постановки о кризисе российского федерализма. С этой целью кратко охарактеризую **три базовых принципа федерализма**, а также то, в какой мере они реализуются в России.

Первый принцип гласит, что устойчивую федерацию формируют только **экономически равноправные и экономически самодостаточные партнеры**. У нас этот принцип нарушен. Достаточно вспомнить, минимум, о 15 регионах, которые не способны самостоятельно существовать даже в случае, если за ними сохранить **все** собираемые на их территории налоги.

Второй принцип требует соответствия **доходных и расходных полномочий** федерации и ее субъектов. И это требование не соблюдается. Причем в 2001 г. ситуация даже ухудшилась. Полномочия регионов и местного самоуправления, прежде всего в социальной сфере, не подкреплены достаточной финансово-экономической базой. Дошло до того, что экономически самодостаточным регионам **стало невыгодно** развивать свое хозяйство, наращивать свой налоговый потенциал. Все равно основные дополнительные доходы будут изъяты в пользу государства. Иждивенческие настроения в регионах консервирует трансфертная система финансового выравнивания.

Третий принцип предполагает формирование исполнительной вертикали власти, в рамках которой субъекты федерации и центр **неукоснительно исполняют** закрепленные за ними законом функции. У нас и это невозможно, как вследствие нарушения первых двух базовых условий, так и в результате неопределенности принципов распределения предметов ведения различных уровней власти и управления.

Сказанного достаточно для вывода об **отсутствии** в России кризиса федерализма. То, чему мы являемся свидетелями - это **кризис псевдофедерализма**. Кризис или несостоятельность попыток ограничить последовательное развитие принципов федерализма некими паллиативами, типа двустороннего договорного процесса.

Что необходимо предпринять для преодоления этого кризиса? Первое и самое главное, - **политическая мудрость и политическая воля**. Они необходимы, прежде всего, для того, чтобы даже в самых сложных условиях продолжать экономические, правовые и политические реформы, строго ориентируясь на принципы федерализма, **не допуская** вольного или невольного **пренебрежения ими** в Центре и на местах.

Сегодня можно говорить о завершении **начального этапа** развития федеративных отношений. Во многом именно **благодаря федералистской идее** Россия сохранилась как единое государство. Теперь важно **избежать соблазна** повернуть историю вспять. А такой соблазн имеет-

ся. И порождает его экономическая и политическая стабилизация, а также преодоление опасности распада государства.

Особенность следующего этапа видится мне в том, что, лавируя между Сциллой унитаризма и Харибдой псевдофедерализма, предстоит заложить экономические и правовые основы **реального федерализма**. И время для этого потребует тем больше, чем дольше верховная власть будет приходить к пониманию, что **наименее** конфликтной и **наиболее** эффективной моделью, **гарантирующей** развитие демократии и формирование социально-ориентированной экономики в России, является федеративная форма государственности.

Теперь о некоторых конкретных действиях. Их можно разделить на меры долговременного и меры первоочередного характера. Первое, с чего следует начать, - это с подготовки Концепции развития федеративных отношений. Концепция призвана стать основой для корректировки отдельных направлений в реформировании социально-экономических и правовых основ российского федерализма. Концепция отсутствует не потому, что ее некому готовить, ее нет потому, что **ни одно** из российских правительств **не ставило** перед своим аппаратом и перед наукой задачу по ее выработке.

С сожалением приходится констатировать, что исследования в области экономических и правовых основ федеративных отношений, проводимые российскими учеными осуществляются, в основном, в порядке личной инициативы. Парадоксально, но факт: Россия, пожалуй, **единственная** объявившая себя федерацией страна, которая **не финансирует** научных исследований и **не готовит специалистов** в области федеративных отношений.

Теперь несколько слов о мерах первоочередного характера. К ним прежде всего относятся такие как:

- разграничение полномочий между Российской Федерацией, субъектами Федерации и местным самоуправлением в социально-экономической и иных сферах;
- совершенствование административно-территориального деления России, с учетом сложившихся социально-экономических и экономико-географических реалий;
- совершенствование механизмов повышения эффективности развития регионального хозяйства, в том числе участия в экспертизе государственных региональных программ;
- определение критериев предоставления региону статуса субъекта Российской Федерации;
- укрепление единой исполнительной вертикали власти и определения места в ней федеральных округов;
- формирование экономических и правовых основ местного самоуправления, в том числе отработку модели многоуровневой системы ме-

стного самоуправления.

Необходимо также принять меры по более тесной привязке межбюджетных отношений к принципам федерализма. Тоже касается предложений по проблематике отношений собственности на природные ресурсы и механизмам более полного изъятия и эффективного распределения рентных доходов, предложений по уточнению и перераспределению полномочий и ответственности между Федерацией и регионами в социальной сфере и пр.

Итак, реформа отношений между Российской Федерацией, ее субъектами и местным самоуправлением необходима. Но осуществлять ее нужно так, чтобы «с водой не выбросить ребенка». На фоне имеющегося негативного опыта следует полностью учесть позитивный опыт с тем, чтобы реформы не обернулись обвальным нарастанием кризисных процессов в обществе.

Во всех странах местное самоуправление выполняет исключительно важную роль. Являясь одним из важнейших институтов гражданского общества, оно защищает население от произвола центральной и региональной бюрократии. Однако выполнить эту функцию местное самоуправление способно лишь при условии **достаточности** экономической базы.

Как обстоят дела в данной области в России? На местный уровень без соответствующего финансового обеспечения передается решение все большего числа социальных проблем. В значительной степени это связано с тем, что существующее законодательство **не конкретизирует** порядок взаимоотношений федерального и местных бюджетов. И это в условиях, когда, во-первых, принимаемые на федеральном уровне решения по снижению налогов и увеличению бюджетных расходов, по большей части затрагивают **именно** интересы местного самоуправления. Во-вторых, когда компенсация средств бюджетам субъектов Федерации из федерального бюджета не означает автоматической и **в тех же размерах** передачи этих ресурсов местным бюджетам.

Выйти из данного положения можно только путем **законодательного регулирования** передачи государственных функций местному самоуправлению **с обязательной компенсацией** соответствующих расходов. Решением проблемы могло бы быть, например, введение целевых дотаций на решение каждой из переданных на места задач.

Еще одна проблема. Сегодня в России основная часть доходов местных бюджетов формируется за счет регулирующих налогов. Эта практика не обеспечивает самостоятельности местных бюджетов. Ее кардинальный слом - дело долгосрочной перспективы. Вместе с тем, ряд мер можно предпринять уже сегодня.

Важно **отказаться** от практики ежегодного утверждения нормативов отчислений от регулирующих налогов. Они должны быть стабильны-



ми на три, желательно, - пять лет. Учитывая, что доходы по регулирующим налогам составляют **около половины** доходов местных бюджетов, такой шаг позволит муниципалитетам хоть в какой-то степени планировать свои доходы.

Нужно усовершенствовать методику расчета трансфертов, уточнить источники формирования фонда финансовой поддержки муниципальных образований, выработать научно обоснованные критерии предоставления финансовой помощи.

Третий вопрос. Требуется законодательные механизмы, защищающие местное самоуправление от беспредела региональных властей. Нельзя допускать, чтобы доли отчислений местным бюджетам от регулируемых доходов, а также финансовая помощь муниципалитетам, зависели от взаимоотношений мэра и, например, губернатора.

Далее. Налоговый кодекс ликвидировал часть местных налогов, в том числе тех, по которым местные органы имели хоть какую-то свободу в отношении установления базы и ставок. Речь идет **о более чем 10%** всех доходов муниципалитетов. При этом введение субъектами Федерации налога на недвижимость лишает местные бюджеты земельного налога и налога на физических лиц. У местного самоуправления остаются только **три** вида налогов: налог на рекламу, налог на наследование или дарение, местные лицензионные сборы. Но они способны обеспечить **менее 2%** доходной базы местных бюджетов.

В сложившейся ситуации целесообразен перевод налога на недвижимость в разряд местных, что в полной мере соответствует мировому опыту. Данное решение могло бы стимулировать новое строительство, инвестиции в объекты недвижимости, развитие городской и сельской инфраструктуры.

Существующая законодательная база игнорирует вопрос о взаимоотношениях муниципальных образований различных уровней, в том числе и в бюджетной сфере. В России к таким образованиям отнесены территории, существенно различающиеся не только количественно, например, размерами территории, численностью населения, но и качественно. Выход из положения видится в формировании **многоуровневой** системы местного самоуправления с наделением каждого уровня собственным объемом компетенции.

Без решения этих наиболее важных аспектов трудно рассчитывать на то, что в границах России будет сформирована реальная федерация.



Александр Бланкенагель\*

## Россия - многоуровневая федерация

### *Введение*

Федерализм как форма государственного устройства имеет различные корни. Тем не менее, можно обобщенно выделить два основания. С одной стороны, это объединение множества национальных и культурных групп общества в одном государстве: федерализм должен обеспечить при этом необходимую гибкость и создать условия для различного и адекватного обращения с отдельными составными частями федерации. С другой стороны, федерализм является разновидностью разделения власти и демократии: вертикальное расслоение власти и распределение компетенций между различными вертикальными слоями федерации должны обеспечивать оптимизацию властного контроля и участия как можно большего количества участников в процессе принятия решений. Федерация - это ответ на богатое в этническом и культурном отношении общество. Выбор федеральной системы для России с ее этническим и культурным богатством - естественный выбор. Сопутствующая федерализму децентрализованная структура государственного управления, учитывая размеры территории России, является наиболее подходящим типом управления. Таким образом, возникает впечатление, что Россия и федерализм являются «естественными партнерами». Обращаясь же к действительности, с ее авторитарным и унитарным прошлым, становится очевидным, что эти «естественные партнеры» друг друга до сих пор не нашли. Опираясь только лишь на анализ положений конституции и их толкование, в дальнейшем будет сделан вывод о том, что сегодняшняя федеральная система есть облеченное в федеральную маску унитарное государственное управление, и что об этом «естественном партнерстве» говорить пока рано. Мы также постараемся показать, как многоуровневость российской федеральной системы может содействовать преобразованию унитарной России в федеративное государство, и даже имеет потенциал достичь этой цели.

### *Россия - унитарная федерация*

Часть 1 ст. 1 Конституции России относит федеральную систему к основам российского государственного устройства. Ст. 5 Конституции конкретизирует федеральную систему, говоря о конституционной автономии субъектов федерации (ч. 2 ст. 5), единстве системы государствен-

---

\* Александр Бланкенагель – профессор кафедры общественного, российского и сравнительного права Берлинского Университета им. Гумбольдта (Германия).

ной власти, распределения этой власти между органами государственной власти Российской Федерации, а также закрепляет принцип равноправия субъектов Российской Федерации (ч. 3 ст.5). Непосредственное детализованное регулирование федеральной системы можно найти в третьем разделе Конституции, а именно в статьях с 65 по 79. Большое значение для регулирования федеральной системы имеют также положения, определяющие состав и компетенции Совета Федерации (ч. 2 ст. 95, ст. 101 и 102). Необходимо также назвать и другие, разбросанные по всей конституции положения: например, ст. 106, ст. 125 или статьи 130 - 133, регулирующие такие аспекты федеральных отношений, как участие субъектов федерации в процессе принятия федеральных решений или организация местного самоуправления. Анализируя все эти нормы с точки зрения распределения власти между субъектами федерации или же с точки зрения государственности субъектов, можно прийти к печальному выводу о том, что о подлинной децентрализации власти и о наличии у субъектов государственности говорить пока рано.

Властные полномочия, входящие в компетенцию субъектов федерации ограничены. Распределение государственных полномочий урегулировано в ст. 71 и 72 Конституции РФ. Образованный этими статьями каталог настолько длинный и всеохватывающий, что для самих субъектов не остается практически никаких имеющих реальное содержание полномочий. Ст. 73 Конституции РФ, наделяющая субъекты федерации, вне предметов, находящихся в совместном ведении субъектов и федерации, всей полнотой государственной власти, имеет скорее показательный характер.

Закрепленные в ст. 71 и 72 Конституции РФ властные полномочия конкретизируются положениями ст. 76 в отношении законодательства и положениями ст. 77 в отношении исполнительной власти. На основании ч. 2 и 5 ст. 76 нормативные правовые акты субъектов, принятые по предметам совместного ведения, не должны противоречить федеральным законам: причем для федерации по предметам, находящимся в совместном ведении, Конституция не предусматривает каких-либо ограничений. Похожий унитаризм можно наблюдать и у исполнительной власти: организация структуры исполнительной и законодательной власти внутри субъектов федерации должна основываться на общих принципах, устанавливаемых федеральным законом. Таким образом, даже об ограниченной автономии субъектов Российской Федерации говорить не приходится.

Тем не менее, необходимо отметить наличие у членов федерации собственной законодательной и исполнительной власти; третья (судебная) власть представлена лишь частично. Взглянув на статьи 118-129 Конституции РФ, содержащие конституционное регулирование судебной власти, мы обнаруживаем, что во всей этой главе упоминаются лишь

федеральные суды. Возможность у субъектов осуществлять правосудие самостоятельно в Конституции не упоминается. Исходя из этого обстоятельства можно прийти к юридически правильному, но с точки зрения федерализма не приемлемому выводу о том, что субъекты федерации не имеют права на самостоятельную судебную юрисдикцию: исключения составляют лишь конституционные суды субъектов РФ, являющиеся проявлением (как мы убедились - ограниченного) суверенитета субъектов, а также суды, выходящие за рамки государственной судебной системы: например, мировые суды. Не учитывая этих исключений, можно утверждать, что третья власть в субъектах федерации отсутствует.

Субъекты РФ не могут существовать без собственных надежных финансовых источников. Логично также, что и федерализм не имеет большой ценности в системе, в которой субъекты не располагают достаточными финансовыми средствами. В западных федеративных системах вопрос о жизнеспособности членов федерации зависит от того, принадлежит ли субъектам право собирать и устанавливать налоги. Российская Федерация, продолжая социалистические традиции, финансирует себя все еще с помощью доходов от государственной собственности и экономической активности принадлежащих государству предприятий. Следовательно, финансовая самостоятельность субъектов Федерации зависит не только от того, в чьей компетенции находится сбор налогов, но и от того, каким образом должна быть разделена собственность СССР между федерацией, ее субъектами и местным самоуправлением. Ответа на эти вопросы Конституция не дает. Правовых норм, регулирующих эти проблемы и защищающих интересы субъектов на конституционном уровне, просто нет.

Российская Конституция не содействует децентрализации власти, которая, в сущности, и определяет федерализм. Но и судебная практика не смогла заглянуть этот недостаток. Конституционный Суд РФ в многочисленных своих благосклонных к федерации решениях касающихся федеративной структуры еще более ослабил федерализм. Так, рассматривая вопросы, связанные с избирательным правом и избирательной системой, Конституционный Суд, как правило, опирался на принцип соответствия правовых актов субъектов с Конституцией РФ, пытаясь при этом привести избирательную систему в субъектах в соответствие с федеральной системой. В этих решениях суда поражает следующий момент: в каждом из рассматриваемых случаев речь шла о выборах внутри самих субъектов или о демократической легитимации конституционных органов субъектов. С точки зрения закрепленной в ст. 5 Конституции РФ конституционной автономии субъектов федерации, регулирование подобных вопросов должно осуществляться, опираясь исключительно на избирательные права граждан, закрепленные в конституциях субъектов федерации. Так, например, во всех случаях, когда Конститу-

ционный суд РФ, проверяя конституционность положений законов о выборах, касающихся права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти субъектов, сравнивал их с положениями ст. 32 Конституции РФ. Следовательно, органы государственной власти субъектов получали свою легитимацию от федерального избирателя, а не от избирателей самих субъектов. Таким образом, о наличии подлинной государственности субъектов говорить не приходится.

Конституционный Суд РФ при рассмотрении споров, возникающих в области совместного ведения, принимал решения в пользу федерации без всякой на то необходимости. Судом было неоднократно подтверждено право субъектов федерации на издание нормативных актов по предметам, находящимся в совместном ведении федерации и ее субъектов. Однако федерация может в любой момент, и без каких-либо для себя ограничений (например, даже без необходимости единообразного регулирования той или иной материи для всех субъектов федерации) на законодательном уровне вмешиваться в урегулирование этих вопросов. В таких случаях субъекты федерации обязаны привести свое законодательство в соответствие с законодательством федерации. В отличие от советской традиции и Федеративного Договора 1992 г. федерация не ограничивает себя изданием основных положений или рамочных предписаний, не оставляя субъектам возможности самостоятельного регулирования предметов, находящихся в совместном ведении субъектов и федерации; в области совместного ведения федерация обладает правом на детализованное регулирование. Еще одним примером центристского, унитарного понимания федерализма может служить отказ от непрямых выборов президента или же губернаторов в субъектах федерации. Тем самым, Конституционный Суд навязал субъектам систему с прямыми выборами президента.

Конституционный Суд РФ не поддерживает и попытки субъектов проявить хотя бы минимальную самостоятельность. Так, в одном из последних своих постановлений в отношении Республики Алтай суд вынес решение о неконституционности двух положений, хотя они имели скорее символическое значение. В одном из них Республика Алтай объявила свою территорию зоной свободной от ядерного и химического оружия. Другое положение Конституции Республики Алтай касалось очень щекотливого вопроса о собственности на полезные ископаемые, называя их «достоянием» республики (что в юридическо-техническом смысле не равнозначно «собственности»).

Иногда можно найти решения суда, укрепляющие федеральное многообразие, хотя такие решения являются скорее исключениями. Обобщенно можно сказать, что проводимое в ходе судебной практики Конституционного Суда РФ толкование и без того централистической Конституции РФ привело к еще большему сужению ее понимания в сторо-

ну центра. В итоге мы имеем унитарный федерализм без многообразия и децентрализации, которые свойственны западным федерациям.

### *Уровни федерализма в Российской Федерации*

Иная картина предстает, если посмотреть на унитарную Россию с другой стороны. Большое различие между субъектами федерации, а также между другими территориальными и этническими образованиями в Российской Федерации является следствием заложенной в Конституцию концепции и опыта конституционной практики. Заглянув в Конституцию РФ, можно сразу заметить наличие различных типов федеральных субъектов, что находится в очевидном противоречии с принципом равноправия субъектов федерации. Конституция делает различие между республиками, краями, областями, городами федерального значения и автономными округами, особенностью которых является то, что они одновременно являются как частью другого субъекта, так и частью самой федерации. Кроме этого, необходимо упомянуть о существовании местного самоуправления, а также упомянутых в ст.69 «малочисленных народах», имеющих собственную культуру, но не являющихся полноправными членами федерации и не имеющих собственной территории. Уже сам факт существования множества различных типов субъектов показывает, что простая схема федерация-субъект в федерации с наличием большого количества уровней не применима.

Дальнейшему расслоению федерации способствует также конституционная практика, добавляющая новые цвета к уже достаточно пестрой картине. В этой связи необходимо указать на инструмент федеративного договора. Часть 3 ст. 11 Конституции РФ открывает возможность заключения таких договоров с целью распределения властных полномочий между субъектами и федерацией. Начиная с Татарстана, такие договоры были заключены Российской Федерацией примерно с половиной ее субъектов. Эти договоры не были заключены по определенному, разработанному для всех субъектов, образцу. Речь идет о договорах различного типа и содержания. В них преследовались также и различные цели. Так, можно сделать различие между политически обусловленными и политически необходимыми договорами, в которых провозглашалась независимость республик Татарстана, Башкортостана и Якутии; а также и договоры с Кабардино-Балкарией и Северной Осетией, усиливающие федеральный центр и поддерживающие руководителей этих субъектов. Следует также упомянуть целый ряд так называемых «равноправных» договоров, уравнивающих края и области с республиками. Например, можно назвать договоры со Свердловской, Иркутской и Пермской областями. В заключение следует упомянуть договоры, в которых центр реагировал на особенности субъекта, с которым заключался договор; например, договор с Бурятией, отличительной особенностью

которой является то, что на ее территории находится Озеро Байкал. В любом случае эти договоры привели к тому, что Российская Федерация превратилась в асимметричную Федерацию, со сложной схемой взаимоотношений между центром и отдельными субъектами. Очевидно то, что заключение договоров с отдельными субъектами создает впечатление «поверхностного плюрализма», прикрывающего унитарную конституцию и не менее унитарную практику Конституционного Суда РФ.

Сложившуюся ситуацию подкрепляют еще два обстоятельства: одно из них имеет централистский, а другой децентралистский характер. Децентралистским является как объединение различных субъектов в группы, преследующие общие интересы, так и образование федеральных «рабочих групп», примером которых могут служить объединения субъектов, расположенных на берегах Волги или же на Кавказе. При условии серьезности таких союзов и определенной ловкости выбора объединяющихся партнеров в пространстве между федерацией и субъектами возникнут новые объединения, что в свою очередь будет способствовать децентрализации власти. Подобный эффект имеет также и инициированное В.Путиным образование так называемых семи «суперрегионов», задуманное им, кстати, для усиления центра. Но с точки зрения любых социологических теорий и просто жизненного опыта было бы абсурдно, если бы эти образования не развивали собственные интересы, которые бы они в дальнейшем преследовали, даже если единственным интересом будет интерес сохранения права на собственное существование. Примечательно также, что эти суперрегионы территориально совпадают с военными округами Российской Федерации, и являются тем самым не искусственным образованием, а территориальными объединениями, имеющими собственные интересы. В любом случае, как добровольное объединение субъектов в союзы, так и создание федеральных округов приведет к образованию третьего уровня российского федерализма. С точки зрения опыта германского федерализма этот третий уровень, образованный объединением в союзы земель (все земли или некоторые земли в отдельности), принципиально возможен и даже хорошо известен. Конституционно-правовыми границами подобных союзов третьего уровня с точки зрения немецкой догматики является эрозия федерации или же самопожертвование земель. Практика подобных договоров и соглашений между землями и Федеративной Республикой Германия имела положительные и отрицательные моменты. Положительным является некоторое усиление автономии земель и ослабление центра: при этом следует обратить внимание на то, что германскому федерализму свойственна центричность. Негативным явилось то, что эффектом, достигнутым при помощи такого рода соглашений и договоров, становилось укрепление унитаризации и, значит, возникновение своеобразной центрической системы.

### *Заключение*

Конституции получают свое конкретное содержание при помощи конституционной практики. Хорошие тексты конституции могут превратиться в плохие конституции; плохие могут стать в конечном итоге хорошими. Конституцию РФ нельзя с федералистской точки зрения назвать особенно удачной. Конституционная практика создает очень противоречивую ситуацию. Судебная практика Конституционного Суда РФ способствует усилению центричности, и загоняет тем самым федерализм в еще более узкие рамки. С другой стороны, конституционная практика способствует также и образованию многоуровневой асимметричной федерации. Эта многоуровневость и асимметричность являются «федеральным шансом» для Российской Федерации. Центральное место в этой многоуровневой модели занимает инструмент «договорного федерализма»: под договорным федерализмом понимаются как договоры между центром и отдельными субъектами, так и договорные союзы субъектов, создаваемые с целью облегчения достижения тех или иных целей. Если этот «договорной федерализм» действительно федеральный шанс для России, то напрашивается касающийся понимания российского федерализма вывод о том, что договорной федерализм является только переходным этапом на пути к новой конституции, он инструмент, с помощью которого конституция может быть приведена в оптимальное соответствие с социальными условиями и другими особенностями России (конечно, при условии, что конституционный текст и, самое главное, федеральный центр, усиленно занимающийся в последнее время усилением политической власти, это допустит). Мы не считаем необходимым еще раз указать на то, что этот путь, по нашему мнению, необходим или желателен, противопоставляя его актуальным политическим тенденциям.





Милена Глигич-Золотарева \*

**Укрепление конституционных основ российской государственности: политико-правовые и экономические аспекты**

*Современный российский федерализм существует в основном как абстрактная теоретическая конструкция, закреплённая нормами действующей Конституции Российской Федерации.* Реальное государственное устройство России едва ли вписывается в конституционные рамки. Безусловно, нельзя не принимать во внимание всех достоинств действующей Конституции, ее основополагающей роли в закреплении основ российского федерализма, однако, результатом реализации конституционных норм не стало создание в нашей стране действительно федеративного государства. И причиной тому не только несовершенство конституционных норм, в отношении федеративного устройства оказавшихся пробельными и противоречивыми. Дело в том, что *федеративное строительство должно следовать развитию федеративной экономики*, нормативно закрепляя ее основные достижения и создавая предпосылки для новых, более совершенных конструкций. В этом смысле действующая Конституция РФ действительно закрепила противоречивость и зыбкость экономической системы, склонность ее участников к неправовым методам взаимодействия. Можно долго говорить о создании, к примеру, такой модели федерализма, которая обеспечила бы равноправие субъектов Российской Федерации, но если политическая и социально-экономическая обстановка такова, что создание симметричной федерации в России практически невозможно, то как бы хороши ни были умозаключения такого рода, никаких новелл в современное состояние российской федеративной государственности они не внесут. О каком равноправии субъектов Федерации можно вести речь, если в России сложилась система интересов властных элит, направленная только на передел собственности, причем без учета норм права.

*Федеративное устройство как форма осуществления государством своего суверенитета, как метод регулирования потоков ресурсов может только нормативно закреплять существующую экономическую систему, но оно не предназначено для ее коренного пре-*

---

\* Глигич-Золотарева Милена Валериевна – канд. юрид. наук, консультант отдела государственного строительства Информационно-аналитического управления Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, научный сотрудник Института государства и права РАН, Института экономики РАН (Центр изучения социально-экономических проблем федерализма).

**образования.** Федерализм «подстраивается» под экономику, а не наоборот, как это пытались представить авторы и ныне действующей Конституции РФ, и предыдущих, советских основных законов.

**Россия стоит перед выбором одной из двух возможных парадигм дальнейшего развития государственности: федерализма или унитаризма.** Оценить приоритетность одного из этих вариантов видения будущего российской государственности с точки зрения исторической предрасположенности к какому-либо из них не представляется возможным, ибо Россию нельзя охарактеризовать перманентной предрасположенностью к одной из указанных моделей, - будучи в свое время и прото-конфедеративным образованием, и унитарным государством, российское государство в то же время сохраняло некоторые институты, характерные для федеративного устройства.

Официальная доктрина все больше тяготеет в последнее время к унитаризму и централизму. Однако история показала, что строительство унитарных централизованных «супердержав» в XX в. полностью исчерпало себя, ибо издержки имперского строительства были несоизмеримо больше его выгод. Работать за воссоздание в России унитарного централизованного государства - это выступать за возвращение к уже неоднократно пройденному, полностью проигнорировав преподнесенные им уроки; это снова затрачивать огромные ресурсы на поддержание жизнедеятельности столь крупного государственного «организма» при отсутствии в России на сегодняшний момент таких ресурсов.

Унитарная государственность подразумевает осуществление государственного суверенитета единым центром власти, эффективность чего в России весьма проблематична с точки зрения обеспечения реального суверенитета народа. Унитарная государственность подразумевает тотальную мобилизацию всех ресурсов ради достижения определенной цели. С этим в принципе можно согласиться, но где гарантии, что провозглашенная цель будет достигнута? Где гарантии того, что власть вообще ставит перед собой именно ту цель, которая обосновывает необходимость подобной мобилизации, при отсутствии в принципе таких гарантий (за исключением разве что гарантий личного характера, призванных скомпенсировать недостатки и упущения на институциональном уровне государственного строительства, которые, однако, в современной России напрочь отсутствуют).

**Путь воссоздания в России унитарного централизованного государства в перспективе неприемлем, ибо он означает возврат к старым, изжившим себя, неэффективным методам управления, хотя на ограниченный срок усиление централизации может оказаться весьма полезным. Федерализм – это единственная альтернатива развития России в рамках демократического правового государства, продекларированного Конституцией России.**

Современная Россия не может быть отнесена к разряду сформировавшихся федеративных государств в силу половинчатости и неустойчивости своих достижений на nive построения федерализма. Действующая Конституция РФ содержит не столько нормативное правовое закрепление существующих общественных отношений в сфере федеративного устройства, сколько декларативные и программные положения, которые, как правило, расходятся с действительностью. Общество в очередной раз оказалось перед выбором: пытаться и далее реформировать федерализм, существующий в основном на бумаге, или признать унитарный характер российской государственности со всеми вытекающими отсюда последствиями. Тем более, что история показала полную несостоятельность формального подхода, - многолетняя «игра в федерализм» в Советском Союзе, государстве не только унитарном, но и жестко централизованном, к концу XX в. закончилась трагедией для народов, его населяющих, - с уходом с политической сцены коммунистической партии как силы, «цементирующей» государство, сразу же встал вопрос о сецессии союзных республик, сепаратистские тенденции в которых активизировались в невиданных доселе формах и масштабах.

Причина такого положения дел заключалась в том, что федерализм как одна из наиболее действенных гарантий демократии может быть эффективен только в условиях общества, характеризующегося определенным уровнем экономического развития; в противном случае федерализм, используя специальную терминологию, нерентабелен. Нерентабельным был советский федерализм, поэтому фактически был вытеснен административно-командной экономикой; нерентабельным был и т.н. «новый федерализм» 90-х гг., имевший в своей основе ориентированную вовне экономику, построенную на экспорте ресурсов и капиталов. Встает вопрос: а насколько вообще возможно создание в нашей стране такой экономики, которая бы соответствовала федералистским представлениям об устройстве государства?

В этой связи необходимо со всей ответственностью признать: на сегодняшний момент в нашей стране (да и в мире в целом) сложилась ситуация, при которой *соблюдение и защита основ конституционного строя могут быть гарантированы государством только при условии централизации власти и ресурсов*, причем степень этой централизации может быть достаточно высокой, ибо сегодня нельзя с уверенностью оценить степень деградации отечественной экономики. *Однако при этом ни при каких условиях не должны подвергаться сомнению демократический путь развития России и соблюдение прав и свобод ее граждан, - игнорирование этих фундаментальных ценностей не может быть оправдано никакой заботой о единстве и целостности государства.* Дальнейшее развитие России напрямую

зависит от прохождения «корабля» отечественной государственности между Сциллой (экономической реальностью) и Харибдой (представлениями об эффективно управляемом и справедливом обществе), «отправившими на дно» уже не одно поколение реформаторов.

Безусловно, нельзя не признать последних достижений в области модернизации федеративных устоев России. Системный подход к проблеме реформирования федеративного устройства выразился в том, что Президент России выступил с инициативами, включающими пакет законопроектов и указов, регулирующих ключевые проблемы федеративного устройства в комплексе. Можно спорить о недостатках и достоинствах содержательной и технико-юридической сторон президентских инициатив, но их фундаментальный, определяющий характер для укрепления конституционных основ российской государственности в доказательстве не нуждается. Комплексность подхода нашла свое отражение в следующих фактах:

- принят Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», направленный на обеспечение *единства системы государственной власти*;

- позиция необходимости *введения договорного процесса в конституционное русло* сегодня стала определяющей: принят Федеральный закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»; проводится активная работа по приведению законодательства субъектов РФ в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством;

- в поправках к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», нашел нормативное правовое закрепление *институт полномочий Федерации, направленных на защиту общефедеральных интересов, включая меры принуждения по отношению к субъекту Федерации (т.н. федеральное вмешательство)*; сегодня вопросы федерального вмешательства фактически урегулированы в рамках президентских законодательных инициатив;

- отрицательная правовая и политическая оценка практики несоответствия конституций и уставов ряда субъектов РФ Конституции РФ и федеральному законодательству привела, наконец, к активной работе по *упорядочению законодательства субъектов РФ*, в том числе с использованием механизма федеральных округов;

- посредством внесения изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах местного самоуправления в Российской

Федерации» сделан шаг навстречу к *встраиванию органов местного самоуправления в систему государственной власти*.

Однако, в процессе реформирования государственного устройства не обошлось и без недостатков. Комплексное рассмотрение президентских инициатив по укреплению вертикали власти вызывает ряд принципиальных вопросов.

1) Предлагаемая Президентом система власти, начиная от федерального уровня власти и заканчивая местным самоуправлением, должна быть *симметричной*; все органы государственной власти, все ее ветви и уровни должны обладать таким комплексом прав и обязанностей, который обеспечивал бы равновесие системы власти. Установление ответственности органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления за нарушение Конституции и законодательства Российской Федерации - это только один из элементов данной системы, который вряд ли будет эффективен без установления аналогичной ответственности на федеральном уровне. Например, Государственной Думой было принято значительное количество нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ; однако, Дума не понесла ответственности за свои действия, ибо отсутствует механизм подобной ответственности. То же относится и к другим ветвям власти. *Без симметричной системы ответственности за нарушение Конституции и законов РФ на федеральном, региональном и местном уровнях инициативы Президента не будут содействовать превращению России в правовое государство*.

2) Перераспределение властных полномочий, которое должно произойти в ходе практической реализации президентских инициатив, *нарушит существующую в России на сегодняшний момент систему сдержек и противовесов как по вертикали, так и по горизонтали*. Произвольное использование федерального вмешательства, манипулирование данным институтом могут привести к тому, что *непропорционально резко возрастут полномочия президентской ветви власти*. На фоне обширных полномочий, предоставленных Президенту Конституцией РФ, не станет ли президентская власть непропорционально влиятельной? Не отнимет ли она политические ресурсы у других ветвей власти? Поэтому защита принципа федерализма имеет более глубокие корни, чем просто отстаивание более эффективной системы управления государством. *Федерализм в современных условиях - это одна из основных гарантий функционирования в России демократического политического режима, закрепленного Конституцией*.

3) О реальной опасности нарушения системы сдержек и противовесов говорит и та роль, которая отводится в условиях новой реальности *судебной системе*. Судебные органы наделяются решающими полномочиями при возбуждении процедуры федерального вмешательства.

Однако судебная система Российской Федерации в настоящее время находится в плачевном состоянии; материально-техническое оснащение судов оставляет желать лучшего; по некоторым данным 60-80% кадров судейского корпуса до сих пор не получило президентского назначения и имеет статус «исполняющего обязанности», что напрямую ставит его в зависимость от президентских структур. Очевидно, что *судебным органам в их нынешнем виде будет сложно гарантировать конституционность и законность процедуры федерального вмешательства, а заодно и политическое равновесие в предлагаемой модели разделения властей.*

Многое в сфере модернизации федеративного устройства России уже сделано; многое еще предстоит сделать. Сегодняшняя ситуация в России коренным образом отличается от той, что была еще год назад, и требует новых решений и подходов.

По вопросу изменения Конституции Российской Федерации. Вопрос внесения изменений в действующую Конституцию России, в отличие от пересмотра Конституции, всегда стоял на повестке дня, - *нельзя разрушать Конституцию, этот фундамент российской государственности; но можно и нужно совершенствовать ее нормы, в том числе касающиеся федеративного устройства.* Поэтому серьезно могут обсуждаться только вопросы организации и деятельности Конституционного совещания, а не Конституционного Собрания, предусмотренного нормами самой Конституции. Еще некоторое время назад автор этих строк сама писала о необходимости пересмотра отдельных норм части 1 Конституции РФ в связи с необходимостью упорядочения субъектного состава Федерации. Но сегодня, ввиду угрозы фундаментальным демократическим ценностям, смена конституционных приоритетов российской государственности может сыграть роковую роль для дальнейших перспектив страны. Конституционная реформа должна проходить в мягком, эволюционном русле.

По вопросу о созыве Конституционного совещания. *Конституционное совещание может быть только совещательным органом* в процессе изменения глав 3-8 Конституции РФ. Деятельность Конституционного совещания должна быть основана на максимально широком общественно-политическом представительстве. Существенным недостатком в работе Конституционного совещания может стать, как это уже продемонстрировала новейшая российская история, невозможность обеспечения хотя бы условного соответствия внесенных в Государственную Думу предложений по изменению Основного закона конституционным инициативам, рассмотренным и одобренным Совещанием (аналогичная ситуация уже имела место в 1993 г., при вынесении на всенародное обсуждение ныне действующей Конституции). Необходимо более ответственно подойти к урокам предыдущего этапа конституцион-

ного строительства.

По вопросу о федеративном характере российской государственности. Возможный ход конституционной реформы формально-юридически предопределяет и перспективы российского федерализма, ибо ***федеративный характер российской государственности, предусмотренный в ст. 1 Конституции РФ, не может быть проигнорирован или изменен произвольным образом.*** Федерация – это наиболее целесообразная модель государственного устройства для России с точки зрения перспектив ее дальнейшего демократического развития, и просто так сбрасывать со счетов закрепленные на конституционном уровне принципы федерализма, пусть в значительной мере формальные, недопустимо.

По вопросу реформирования Совета Федерации. Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации», принятый летом 2000 года ведет к ***серьезной коррекции существующей модели представительства субъектов Российской Федерации в верхней палате российского парламента,*** ибо руководители субъектов Федерации заменяются на их представителей, работающих на постоянной основе. Есть мнение, что новый состав Совета Федерации окажется менее дееспособным и ответственным, чем предыдущий, а его решения будут не столь весомыми с политической точки зрения. И хотя такая угроза существует, все же представляется, что принципиально иной статус новых сенаторов позволит им конструктивно работать над модернизацией федеративных устоев российского государства. Что же касается проектов грядущего упразднения Совета Федерации и перехода к однопалатному парламентаризму, то такие проекты по меньшей мере безответственны. Наличие Совета Федерации предусмотрено частью 1 ст. 11 Конституции РФ, т.е. для его упразднения понадобится пересмотр действующей Конституции, последствия которого, как уже отмечалось, губительно скажутся на перспективах российской государственности.

По вопросу о деятельности Государственного совета. Существует и другой способ ослабить парламентские механизмы в России - посредством внесения изменений в главу 5 Конституции РФ можно перераспределить полномочия Совета Федерации таким образом, чтобы часть их отдать Государственной Думе, а часть – например, Государственному совету. Такой вариант развития событий недопустим, и не столько в силу нарушения общепринятых принципов федерализма и попрания прав субъектов Федерации, представительство которых на федеральном уровне потеряет политическую и правовую значимость, сколько вследствие пренебрежения ценностями парламентаризма и, следовательно, демократии в целом. Посредством фактической ликвидации верхней палаты российского парламента (при формальном ее сохранении) и передаче ее функций псевдопарламентским органам (тому же Государственному со-

вету), произойдет резкое ослабление парламента в целом, ибо он будет лишен того потенциала, который в течение реформ позволял ему проводить разумную и взвешенную политику; который играл стабилизирующую роль для всей российской демократической государственности. ***С ослаблением же парламентских механизмов под вопросом окажется дальнейшая практическая реализация основ конституционного строя.*** Что же касается непосредственно Государственного совета, то его статус и полномочия, закрепленные Указом Президента РФ, абсолютно не сочетаются с той ролью, которая первоначально отводилась Государственному совету как органу, призванному обеспечивать согласованное функционирование федерального центра и субъектов Федерации вне рамок законодательного процесса. Очевидно, что полномочия Государственного совета должны быть существенно расширены, но не за счет полномочий Совета Федерации или иных парламентских органов.

По вопросу об экономической основе федерализма. Проблема создания эффективной, динамично развивающейся, жизнеспособной экономической системы, нормативное закрепление принципов функционирования которой удовлетворяло бы современным стандартам развитого демократического государства, безусловно, представляет собой отдельную тему для исследования. Однако только под эту систему можно и нужно создавать такую структуру федеративного государства, которая способствовала бы дальнейшему развитию общества, а не являлась бы элементом экономической и социально-политической мифологии. ***Российский федерализм должен основываться на определенном экономическом базисе*** («экономическом концерте», как называл его известный русский правовед А. Яценко). В то время, когда отечественная экономика переживает не лучшие времена, вряд ли можно говорить о кардинальной модернизации основ российского федерализма, ибо любые правовые конструкции так или иначе находятся в зависимости от существующих в обществе экономических отношений. А что можно сказать о федерализме, если в России не работают еще в полной мере рыночные механизмы.

***Хочется, однако, верить, что федерализм в России может быть модернизирован, оставаясь при этом федерализмом.***





Лариса Капустина \*

### **Эволюция отношений «Центр – регионы» и сценарии развития федеративных отношений в России**

В эволюции взаимоотношений центра и регионов России в последние десять лет можно условно выделить три этапа.

Первый этап, до середины 90-х гг. XX в., характеризовался регионализацией российской экономики, суверенизацией субъектов Федерации, повышением роли местных органов государственной власти в управлении подведомственной территорией. Баланс сил в отношении «Центр - регионы» постепенно сдвигался в пользу регионов.

В 1990 г. подписанием Декларации о суверенитете РСФСР было положено начало самопровозглашению государственных суверенитетов автономными республиками. В самостоятельные административно-территориальные единицы выделились почти все бывшие автономные области.

В 1992 г. Федеративный Договор не подписали Татарстан и Чечня, провозгласив себя независимыми государствами. Субъекты Федерации взяли столько суверенитета, сколько смогли. Например, Тыва закрепила за собой право объявления военного положения, принятия решений по вопросам войны и мира; Башкортостан, Якутия, Тыва приняли республиканские законы о воинской службе; Бурятия, Коми, Тыва, Башкортостан, Калмыкия, Карелия, Северная Осетия, Ингушетия утвердили порядок введения чрезвычайного положения на своей территории; Дагестан, Татарстан, Башкортостан, Тыва, Ингушетия, Коми, Свердловская и Новгородская области и др. взяли на себя вопросы регулирования внешней политики и международных договоров.<sup>18</sup> Кроме этого, в конституциях ряда национальных республик было записано право выхода из состава РФ, верховенство республиканских конституций над Конституцией РФ.

Согласно Конституции России, все шесть типов субъектов федерации – республики, края, области, города федерального значения, автономные области и автономные округа имеют равные права, но реально каждый из субъектов Федерации выстроил собственную модель взаимоотношений с центром и закрепил ее двусторонними договорами, стремясь зафиксировать как можно большую передачу полномочий. В ре-

---

\* Капустина Лариса Михайловна – канд. экон. наук, доцент Уральского государственного экономического университета.

<sup>18</sup> Проблемы и пути совершенствования государственного управления в Российской Федерации. Екатеринбург: УрО РАН. 1999, с. 24.

зультате разноразноуровневость Федерации возросла, позиции центра ослабли, отчетливо проявились дезинтеграционные тенденции в правовом, экономическом, информационном пространстве страны.

В 1993-1994 гг. была проведена радикальная реформа межбюджетных отношений. Впервые в российской практике были установлены единые (за исключением Татарстана, Башкортостана и Якутии) нормативы отчислений от федеральных налогов в бюджеты субъектов Федерации, создан Фонд финансовой поддержки регионов, из которого трансферты стали распределяться на основе единой формулы. В результате в структуре консолидированного бюджета РФ доля регионов удвоилась, превысив к середине 90-х гг. 50%, финансовая база региональной власти окрепла.

Второй этап, с 1996 по 1999 гг., характеризуется дальнейшим укреплением политической и экономической власти региональных элит, расцветом сепаратизма и возникновением реальной угрозы территориальной целостности российского государства.

В 1996 г. были проведены выборы губернаторов, и регионы в лице губернаторов получили значительную независимость от центра. Одновременно на местах возникла гипертрофированная исполнительная власть с единоличным лидером во главе. Усилились позиции межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия. Восемь глав региональных ассоциаций вошли в Президиум правительства РФ.

В бюджетно-финансовой сфере баланс сил между Центром и регионами в основном сохранялся. Однако в 1996 г. взяла вверх тенденция к индивидуальным согласованиям размера трансфертов. Поэтому в 1998 г. правительством России была принята Концепция реформирования межбюджетных отношений на 1999–2001 гг.

Попытки Москвы сократить налоговую базу регионов, уменьшить прямые трансферты в 1998 г. не увенчались успехом. Вместе с тем, имело место необоснованное изъятие доходов региональных бюджетов за счет изменения налогового законодательства. Например, в ноябре 1998 г. регионы понесли потери в результате образования торгового дома РАО «Газпром». Так бюджетные потери Екатеринбурга составили 10% от налоговых доходов города, Нижегородской области – более 400 млрд. руб. По мнению глав многих регионов РФ, такое изменение налоговой базы противоречило закону о бюджетном устройстве России.

Одновременно лидерам регионов-доноров не удалось перенести преимущественное решение налогово-бюджетных проблем из правительства в Совет Федерации. В системе межбюджетных отношений достаточно четко прослеживалась тенденция к увеличению доли расходных полномочий бюджетов субъектов Федерации, наряду с сокращением их доли в распределении налогового потенциала страны.

В России на втором этапе сложились все условия для развития сепар-

ратизма: многонациональность государства, экономическое неблагополучие, неравенство регионов в отношениях с центром, несовершенство политико-административного деления РФ, географическая удаленность регионов.<sup>19</sup> Импульсом дезинтеграции стал кризис государственности, укрепление местных элит. В итоге к началу 1999 г. Россия вступила в кризисный период развития сложившейся к тому времени конституционно-договорной Федерации.

Третий этап начался с середины 1999 г. и продолжается по настоящее время. Характеризуется усилением центра; укреплением руководства федеральных ведомств в субъектах Федерации; сменой ряда представителей Президента в регионах; выводом федеральных служащих из-под контроля региональных властей; ужесточением контроля за целевым расходованием средств федерального бюджета в регионах с помощью отделений Федерального казначейства РФ; принятием Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Федерации». Конституционный суд РФ признал не соответствующим Конституции РФ суверенитет субъекта Федерации.

В 2000 г. перевес сил в пользу центра увеличился. В целях административного обеспечения верховенства федеральных законов создано семь федеральных округов. Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. на полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе возложены функции контроля за исполнением федеральных законов; координации деятельности федеральных органов в федеральных округах; анализа деятельности правоохранительных органов; организации согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ.

Изменился порядок формирования Совета Федерации, при котором роль губернаторов в решении общенациональных проблем снизилась. Создание Государственного Совета как совещательного органа пока не компенсировало потери статуса региональных лидеров. Губернаторы выведены из большой политики и должны по логике Центра сосредоточиться исключительно на решении экономических проблем своих регионов и поиске внутренних источников регионального дохода. Одновременно Президент РФ получил право снимать руководителей регионов, что должно вынудить их административно подчиняться структурам федерального Центра.

По сути, завершился процесс заключения договоров о разграниче-

---

<sup>19</sup> *Региональный сепаратизм как угроза целостности России. // Регион-Эксперт. 1999. № 26, с. 19.*

нии полномочий центра с субъектами Федерации. Договоры изначально выступали временной мерой и результатом политического компромисса. По мнению руководителей ряда областей, краев, договорный порядок разграничения компетенции федерального центра и субъектов РФ доказал свое несовершенство.<sup>20</sup> Вместе с тем, руководство Башкортостана, Татарстана, Свердловской области считает договорную форму отношений с федеральным центром оптимальной и выступают за пролонгацию действующих и подписание новых соглашений в различных сферах деятельности исполнительной власти.

Налоговый кодекс РФ не уравнивает интересы центра и регионов и перераспределяет бюджетные ресурсы в пользу центра. В 2001 г. федеральный бюджет будет концентрировать 70% доходов, поступающих в бюджетную систему страны, против примерно 50% в 2000 г. Очевидный перекос межбюджетных отношений в пользу федерального центра оправдан только в том случае, если из федерального бюджета будет финансироваться соответствующая часть социальных расходов. Централизация финансовых ресурсов обосновывается необходимостью гарантирования всем гражданам России равных гражданских и социальных прав независимо от региона проживания.

Получил популярность тезис о «губернизации» России или создании 8-10 укрупненных регионов вместо существующих 89 субъектов РФ.

Возможно несколько сценариев политико-административного устройства страны, вероятность реализации которых зависит от целей модернизации отношений центра и регионов. Изначально федерализм в России строился исходя из задачи создания президентской республики. При этом предполагалось сохранение политически централизованного государства и делегирование значительной экономической самостоятельности регионам.<sup>21</sup> Следовательно, у регионов могли быть свои экономические задачи, но не могло и не должно быть собственных политических целей, что на практике развести оказалось невозможным.

Современная цель трансформации федеративных отношений переключается со стратегией российского Президента вернуть стране статус сверхдержавы. Президент РФ В.Путин считает, что: «Россия нуждается в сильной государственной власти и должна иметь ее. Сильная государственная власть в России - это демократическое, правовое, дееспособное федеративное государство».<sup>22</sup> Можно выделить четыре сценария в институциональной модернизации РФ.

Сценарий 1. *Унитарное государство.* В данном сценарии основное

<sup>20</sup> Федерация равных возможностей. // «Известия». 1999, 11 августа.

<sup>21</sup> Ольшанский Д. Дезинтеграция: новые симптомы старой болезни. // Центр и регионы России. 2000, с. 54.

<sup>22</sup> Россия на рубеже тысячелетий. // Регион – Эксперт. № 1, январь 2000 г., с. 16.

внимание будет сосредоточено на укреплении вертикали исполнительной власти, регламентации взаимоотношений трех уровней власти: местного самоуправления, субъектов РФ, федерального центра, уменьшению финансовой базы регионов в пользу федерального бюджета. При этом последует отказ от выборности губернаторов и глав местного самоуправления и полное административное и экономическое подчинение нижестоящих уровней власти вышестоящим, централизация управления по типу, существовавшему в бывшем СССР. Данный сценарий представляется мало реализуемым, гражданское общество и рыночные отношения достигли зрелости, позволяющей регионам противостоять утрате своей самостоятельности.

Сценарий 2. *Конфедерация*. Преобладание центробежных тенденций над центростремительными при слабости федерального центра может привести к созданию конфедеративного государства со следующими принципами: сохранение субъектами полного суверенитета и независимости, законодательная фиксация права и порядка выхода из состава субъектов государства, придание официального статуса местному национальному языку. Дезинтеграция и быстрое разрушение структур государственного контроля и вертикали управления могут привести к распаду государства, хаосу, анархии в разных сферах жизнедеятельности, негативные последствия которых превзойдут издержки постепенного эволюционного развития Федерации. Данный сценарий важно не допустить любой ценой, слишком тяжелыми могут оказаться последствия распада российского государства после формирования неустойчивой модели конфедерации.

Сценарий 3. *Демократический федерализм* базируется на отказе от национального принципа федеративного устройства, административно-территориальной реформе, экономическом либерализме, достаточно развитом гражданском обществе.

Нельзя игнорировать тот факт, что Россия - это многонациональное государство, и новый федерализм должен обеспечивать этнонациональные интересы в центре и на местах. В Концепции национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г., под национальной безопасностью РФ понимается «безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации». Р. Абдулатипов считает, что место и роль народов России в развитии Российского государства исторически недооценивается.<sup>23</sup> По его мнению, самобытное, свободное развитие и всестороннее сотрудничество народов и есть содержание национального вопроса в современных условиях. Вместе с тем, право наций на самоопределение таит в себе угрозу

---

<sup>23</sup> Доктрина национальной безопасности. // «Уральский рабочий», 1 февраля 2000г.

распада государства. На наш взгляд, исключение национального принципа территориально-административного устройства страны не ущемляет прав многочисленных этносов России, а меняет подход к решению национального вопроса: от восприятия национальностей как народа-государства к свободному безопасному развитию наций-этносов в Российском государстве, обеспечению самобытности их развития.

Демократическая модель федерации будет строиться на основе изменения сложившегося административно-территориального деления страны в направлении укрупнения субъектов Федерации. Многие мелкие регионы по своему потенциалу далеки от экономической самостоятельности и не могут функционировать как субъекты Федерации. Демократический федерализм требует дальнейшей децентрализации бюджетной системы; разделения налогов на федеральные, региональные и местные; четкого разграничения доходно-расходных полномочий федерального и регионального уровней государственной власти. Нормативная база для обоснования потребностей в бюджетных расходах должна быть законодательно закреплена принятием закона о государственных минимальных стандартах. Препятствием к осуществлению этого сценария могут стать амбиции руководителей субъектов РФ, возражающих против укрупнения регионов страны.

Сценарий 4. *Конституционный федерализм*. Во многом повторяет принципы демократического федерализма с тем отличием, что число и границы существующих 89 регионов не изменяются, либо укрупнение субъектов РФ касается только областей и краев, а национальные республики сохраняют свой привилегированный статус. При данном сценарии в основе федерации остается национально-территориальный принцип, а федерация, будучи конституционной, характеризуется асимметричностью и неравноправием разных типов субъектов Федерации. Данный сценарий может реализоваться как промежуточный этап перехода к демократичному федерализму. Принципиальное значение имеет сохранение института выборности губернаторов и глав местного самоуправления, а также достаточная экономическая самостоятельность регионов.

Многие предпосылки и правовые контуры демократического федерализма к настоящему моменту созданы. Поэтому Россия с большой вероятностью будет развиваться от асимметричной договорной федерации – через асимметричную конституционную – к симметричной конституционной федерации.

Осуществленные меры институциональной реформы довольно противоречивы. Просматривается тенденция чрезмерной централизации правовой и экономической компетенций региона, стремление центра к полному контролю за перераспределением в регионе бюджетных средств. Централизация налогов и расходных полномочий может дать

позитивный эффект в сокращении коррупции и нецелевого использования средств. Вместе с тем региональные правительства лучше знают местные нужды и проблемы. Вызывает возражение одностороннее введение федеральным центром мероприятий по изменению в стране федеративных отношений, без согласования с регионами, без учета позитивного опыта регионального законодательства. Ряд местных законов оказались более продвинутыми с точки зрения институционального прогресса. Служащие федеральных округов, вероятно, станут новой лояльной центру региональной элитой.

Неясна сфера компетенции региональных правительств, которая очевидно сужается, и, возможно, будет ограничена только средним и малым бизнесом. Для повышения доходности своих бюджетов и стимулирования экономического роста регионы вряд ли смогут рассчитывать на финансовую поддержку федерального центра, будут опираться на максимальное использование конкурентных преимуществ и привлечение инвестиций.

Таким образом, выстраивается система политической и административной зависимости региональных и местных властей от центра, при этом преобладают бюрократические методы, увеличивается сфера ответственности федеральной власти, и просматриваются тенденции к унитаризму при декларировании либерально-демократических целей.

Очевидно, что изменения в федеративном устройстве российского государства необходимы и неизбежны. Если они не произойдут, возможны два исхода: либо распад государства и переход к конфедерации, либо жесткая централизация и переход к унитарному государству. Общество в целом готово к реформе федеративных отношений, что связано с необходимостью наведения в стране порядка, ослабления роли олигархов, уменьшения коррупции и криминала, а также с исчерпанием кредита доверия граждан местным властям, которые со слабыми административными ресурсами и групповым эгоизмом оказались неспособными существенно улучшить социальное благосостояние населения.<sup>24</sup>

С позиции сохранения целостности страны наиболее приемлемым был бы вариант, предусматривающий создание системы, в которой меньше административного регионализма и больше связей горизонтальных, а также связей «снизу вверх», меньше государственного вмешательства и больше гражданского общества.



---

<sup>24</sup> К.И. Зубков и др. Программы реформ федерального центра и их влияние на развитие города. Научный доклад. Екатеринбург. 2000, с. 30.

Дмитрий Бадовский \*

**Система федеральных округов и институт полномочных представителей Президента Российской Федерации: современное состояние и проблемы развития \*\***

Учреждение округов было давно назревшим решением. Соответствующие предложения, связанные и с повышением роли межрегиональных ассоциаций, и с общими параметрами реорганизации государственного территориального управления, формулировались и выдвигались многими представителями политической элиты еще в 1997-1998 годах.

В сложившейся в последние годы системе территориальной организации управления был превышен «порог управляемости». Существовал слабый федеральный Центр, который крайне неэффективно выполнял свои управленческие функции. Существовали регионы, большинство из которых было просто не способно самостоятельно «переварить» и эффективно реализовать на благо общества все взятые на себя полномочия. Возник управленческий разрыв между центральными федеральными органами исполнительной власти и их территориальными подразделениями в субъектах Федерации. Чрезмерное количество управляемых элементов не позволяло эффективно контролировать исполнение решений, а зачастую имела место непроходимость системы для управленческих сигналов «по вертикали». Последствия сохранения «слабого центра и слабых регионов» могли быть очень серьезными для страны.

Образование округов как раз и явилось результатом осознания на государственном уровне соответствующих управленческих задач, неудовлетворенности состоянием законности в субъектах Федерации и низкой степенью эффективности работы территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти. Округа восстанавливают норму управляемости. Их образование очевидно является также актом вертикальной деконцентрации полномочий президентской власти, приближения федерального аппарата управления к субъектам Федерации, к населению. Одновременно активизируется процесс деконцентрации

---

\* Бадовский Дмитрий Владимирович - член Рабочей группы Государственного Совета РФ по подготовке предложений о системе органов государственной власти и управления в Российской Федерации, руководитель отдела специальных программ Института социальных систем Московского государственного университета им. М.В.Ломоносова, доцент философского факультета МГУ, канд. полит. наук.

\*\* Опубликовано в кн.: Полпреды Президента: проблемы становления нового института. // Научные доклады Научно-исследовательского института социальных систем МГУ им. М.В.Ломоносова. № 3. 2001. Январь, с. 3-7.



полномочий федеральной исполнительной власти (Правительства) посредством перестройки и оптимизации системы территориальных структур федеральных органов исполнительной власти, формирования их окружных структур. Появляется и возможность повысить на уровне округов эффективность реализации государственной политики в области территориального развития, обеспечить единство правового и экономического пространства Федерации как по вертикали, так и по горизонтали, увеличить возможности межрегиональной интеграции, оптимизировать взаимодействие региональных и муниципальных уровней управления. Однако пока этот процесс только-только начинается и часто остается не подкрепленным ни политической волей, ни юридическими нормами.

Одной из основных целей предпринимаемой административной реформы является оптимизация организации экономического и политического пространства для обеспечения экономической интеграции страны, повышения эффективности государственного территориального управления и выравнивания потенциалов регионов.

Федеральные округа в перспективе должны стать административной и территориальной структурой, на уровне которой возможны организация эффективной системы управления регионами и решение всего комплекса проблем государственной политики в области регионального развития. Округ в связи с этим должен обладать всеми необходимыми полномочиями как для осуществления государственного управления, так и для реализации интересов и потребностей территорий.

Наиболее адекватной и продуктивной стратегией государственного строительства в России является полноценная реализация модели централизованной федерации. Это означает, что, с одной стороны, должны быть сохранены федеративные принципы построения государства, включая самостоятельность субъектов в сфере их компетенции, выборность глав субъектов федерации, развитие местного самоуправления и т.д. В то же время, необходимо создание и укрепление институтов и механизмов федерального присутствия и вмешательства в регионах, обеспечение четкой и внятной региональной политики государства. В результате будут созданы структурные условия экономического развития и обеспечения национальной безопасности, а также условия становления и развития гражданского общества, которое способно контролировать как федеральную, так и местную власть.

Многие эксперты полагают, что с формированием округов создается дополнительный потенциал дезинтеграции и сепаратизма, появляются предпосылки для превращения новых округов в квазигосударства и т.д., и т.п. Выражаются опасения по поводу усиления тенденции к делению страны на семь политико-экономических и информационных пространств. Однако в той же мере правомерна и обратная интерпретация,

также соответствующая теории управления: создание округов и межрегиональных «столиц» может способствовать оптимизации системы территориального управления, созданию новых точек роста и центров инноваций, поможет решить проблему административно-бюрократической гиперцентрализации, которая свойственна России.

Развитие событий по тому или иному сценарию в решающей степени зависит от государственной и политической воли. Если центральная власть является сильной и дееспособной, если она в состоянии проводить осмысленную политику и создавать благоприятные и единые для всех условия развития территорий, то, во-первых, любые сепаратистские поползновения будут эффективно пресечены и, во-вторых, ни один из регионов не будет испытывать потребности в суверенизации. В настоящее время в ходе реализации реформы можно наблюдать признаки и эффекты этих тенденций.

В политическом плане, очевидно, что реформа имеет целью создание более управляемой политической и организационно-мобилизационной региональной инфраструктуры, единого правового пространства. В политической сфере полпреды в настоящее время концентрируют свои усилия на работе по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным, разрешении политических конфликтов на региональном уровне, контроле за ходом региональных выборов.

Активно проводится линия на формирование на уровне округов своей информационной политики. Создаются координационные советы СМИ округа. Полпреды получили ряд полномочий по назначению руководителей региональных отделений ВГТРК. В перспективе ставится задача создания полноценной системы окружных СМИ.

На уровне федеральных округов начинают создаваться «мини-Советы Федерации» и «мини-Госсоветы». Полпреды формируют соответствующий комплекс структур, координационных окружных советов и т.д. В перспективе предполагается, что каждый орган обзаведется неким универсальным и единообразным набором структур, среди которых будут:

- совет руководителей региональных представительств федеральных органов, в т.ч. и «силовики» (своеобразное окружное правительство);
- совет губернаторов (своего рода мини-Госсовет);
- возможно, совет представителей исполнительной и законодательной власти регионов (своеобразный мини-Совет Федерации);
- совет по местному самоуправлению;
- экспертно-консультативные, научные советы, в т.ч. окружные центры стратегических разработок.

Одновременно развитие системы округов создает ряд предпосылок для изменения расстановки сил между регионами и региональными элитами. Можно ожидать, что субъекты федерации, объявленные столица-

ми округов, существенно укрепят свои федеральные политические позиции, увеличат «политический вес». Одновременно могут несколько ослабнуть политические позиции ряда признанных лидеров губернаторского корпуса, чьи города не получили «столичного» статуса. Подобные регионы превращаются в своеобразные «подавленные» региональные центры.

В экономическом плане новые столичные регионы могут в перспективе получить дополнительные инфраструктурные преимущества над другими субъектами федерации. К таковым относятся:

— приоритетное финансирование и приоритетное рассмотрение проблем на правительственном и президентском уровне;

— приоритетное развитие инфраструктуры (дороги, телекоммуникации и т.д.);

— возможность концентрации финансовых потоков за счет концентрации в них налогоплательщиков (в том числе в связи с их перерегистрацией в центрах округов), а также банковских систем регионов.

Создание округов способствовало началу разрушения межрегиональных ассоциаций экономического сотрудничества. Имеет место несовпадение традиционного экономического районирования (на базе которого формировались ассоциации) и границ федеральных округов. Взаимодействие по линии «федеральная исполнительная власть — межрегиональные ассоциации» фактически прекращено. Постоянно возникают слухи о возможной реорганизации ассоциаций, изменении их границ. Кроме того, именно ассоциации потенциально могут оказаться базой региональной «фронды» против полпредов.

В той или иной степени «окружной» реорганизации подвергаются не только ассоциации межрегионального сотрудничества, но и территориальная деятельность крупнейших компаний и корпораций, а также естественных монополий. В настоящее время полпреды никак ее не регулируют, а реорганизация, в свою очередь, не всегда связана только с «подстраиванием» под округа. Например, перестройка территориальной системы государственного Сбербанка действительно идет в соответствии со схемой округов, но одновременно и в соответствии с требованиями международных финансовых организаций. Реструктуризация естественных монополий идет, в первую очередь, в соответствии с логикой корпоративных планов, а руководители этих компаний не всегда заинтересованы в укреплении влияния полпредов на собственные укрупненные региональные структуры.

Отношения полпредов с региональными олигархами пока также не выстроены. Это связано с тем, что представители Президента пока не могут продемонстрировать владение экономическими ресурсами и технологиями, а также достаточный лоббистский потенциал. Кроме того, статус регионального олигарха, как правило, обеспечен отношениями с

губернаторским корпусом, который, во всяком случае, пока, сохраняет контроль над реальными экономическими отношениями и финансовыми потоками. Однако работа полпредов с региональными олигархами уже начинается, и мотивирована она часто как раз политическими задачами.

В настоящее время весьма разнятся и подходы полпредов к решению социально-экономических задач, так же как неравноценно и внимание, уделяемое каждым из них этим вопросам. В Северо-Западном округе предпочтение отдается поиску внешних инвестиций и реализации инфраструктурных проектов, в Южном и Дальневосточном — комплексным программам социально-экономического развития. В Сибири на первый план выдвигаются отраслевая интеграция и инвентаризация ресурсов, а также инвестиционных проектов. В Центральном регионе особое внимание уделяется проблемам экономической безопасности и борьбы с экономической преступностью, а также выделяется задача развития предпринимательства. Во многом близкий подход и на Урале, хотя в последнем случае аппарат полпреда также уделяет внимание отдельным отраслям экономики, крупным финансово-промышленным группам регионального масштаба. Приволжский округ считается «лабораторией нового опыта».

В целом, в разных округах и в применении к разным субъектам Федерации в развитии института полномочных представителей наблюдаются совершенно противоположные тенденции. В ряде случаев система полномочных представителей начинает работать как система «федерального вмешательства» в региональные политические процессы, расстановку сил местной элиты, как инструмент ограничения власти губернаторов, механизм политического контроля над ними. В других случаях и в других субъектах Федерации может наблюдаться прямо противоположная ситуация: аппараты полпредов формируются из людей губернаторов, быстро интегрируются и поглощаются местной элитой, происходит дальнейшее сращивание федеральной и региональной бюрократии. Здесь гипотетическая система федерального вмешательства постепенно эволюционирует в систему регионального лоббизма в Центре, когда полпреды и их аппараты превращаются в новый и высокоэффективный канал лоббирования.

В результате, один и тот же политический, управленческий институт выполняет по отношению к разным регионам и в зависимости от ситуации, политической конъюнктуры совершенно разные задачи.

Впрочем, оптимизация территориального управления не может быть произведена одномоментно. Это развернутый во времени процесс последовательного реформирования государственной системы. Есть достаточно оснований полагать, что по мере становления системы федеральных округов эффективность управления «по вертикали» будет воз-

растать. Представители Президента могут фактически получить статус представителей Федерации (государства) в округах, одновременно решая и задачи представительства Президента, и территориального государственного управления.

В этой связи принципиально важно отметить еще одно обстоятельство, которое зачастую ускользает от внимания практиков и наблюдателей. Важнейшей задачей полномочных представителей является и создание эффективных механизмов взаимодействия государства и общества, «обратной связи» между Президентом и народом. Институт полпредов, в этом смысле, должен соответствовать своему названию, то есть представлять Президента Российской Федерации на конкретной территории, от его имени помогать обществу и отдельным гражданам в решении тех проблем, которые они не в состоянии решить сами. Но представляется, что магистральной линией развития округов все же станет их трансформация в центры управления территориальным развитием, прежде всего — экономическим. Образование округов позволяет решать сложные экономические вопросы на уровне, адекватном их масштабу. А значит, здесь могут быть сосредоточены права и ресурсы, соразмерные решаемым проблемам.

В частности, полномочным представителям может быть передана большая часть функций координации и контроля за реализацией государственной социально-экономической политики, использования федерального имущества, контроля за использованием средств федерального бюджета. На уровне округов может вестись разработка специальных мер и программ по привлечению внешних инвестиций, технологическому перевооружению производств, созданию точек роста и центров инноваций, развитию малого предпринимательства, возрождению села.

Другие варианты развития округов, в рамках которых основной акцент делался бы на усилении их правоохранительных и контрольных функций или же реализовывалась бы стратегия создания управленческих округов разного типа (экономические, судебные, школьные, электоральные, милицейские, военные, налоговые, прокурорские и т.д.), не совпадающих с границами субъектов Федерации и с границами округов иного типа, — представляются менее предпочтительными.

Следует также иметь в виду, что сама нарезка федеральных округов производилась без учета экономического районирования страны и экономического потенциала регионов. Это, в перспективе, потребует уточнения количества и состава федеральных округов. Поэтому, при условии развития округов как центров управления территориальным социально-экономическим развитием, долгосрочной задачей может стать изменение принципов их образования и организации. Возможно, например, проведение иной нарезки округов, с учетом экономического потенциала территорий. Это позволит привести систему федеральных округов

гов в соответствие с объективными критериями экономического, социального зонирования территории страны, особенностями организации базовых отраслей экономики, транспортной и социальной инфраструктуры. В долгосрочном плане реформа, связанная с созданием и развитием системы округов, может рассматриваться и как первый шаг в проведении административно-территориальной реформы.

Сегодня, как это уже неоднократно случалось в отечественной истории, насущной является задача собирания российских земель. Но ведь «собирать земли» — это не только объединять территории или укреплять вертикаль власти. Это еще и «доводить до ума» систему управления, создавать из отдельных элементов и частей совершенно новое качество. Федеральные округа и институт полномочных представителей Президента — важнейший, если не ключевой инструмент политики государства в этой области.



Алексей Автономов \*

## Принцип субсидиарности и российский федерализм

О принципе субсидиарности говорят уже довольно давно, но почти до конца XX в. он рассматривался скорее как желательный, чем обязательный принцип. Поэтому в течение долгого времени он не имел какого-либо юридического закрепления, хотя упоминания о нем можно было найти в монографиях, статьях, толковых словарях. Ныне принцип субсидиарности привлекает серьезное внимание не только со стороны ученых, но и политиков, практикующих юристов, приобретает правовое выражение. В России принцип субсидиарности известен в основном людям, познакомившимся с зарубежным опытом. В российском законодательстве имеется лишь созвучный с ним термин “субсидиарная ответственность”, которым обозначают дополнительную гражданско-правовую ответственность, наступающую для лиц (физических и юридических), определенным образом юридически связанных с должником. Впрочем, оба термина “принцип субсидиарности” и “субсидиарная ответственность” произошли от одного и того же латинского слова *subsidiarius* - дополнительный, запасной, вторичный. В силу того, что принцип субсидиарности только еще входит в российскую политическую и юридическую лексику, представляется целесообразным вначале рассмотреть зарубежные подходы к данному принципу, а потом остановиться на его применимости в российских условиях.

В последнее время (в первую очередь в Европе) при распределении сфер ответственности между различными уровнями публичной власти все большее значение приобретает принцип субсидиарности. Согласно этому принципу, вопросы, которые можно решать на низовых уровнях управления, нет смысла передавать наверх. Указанный принцип относят также и к взаимоотношениям общественных и властных институтов: властные органы должны вмешиваться лишь тогда, когда граждане и создаваемые ими в порядке самоорганизации объединения не в состоянии самостоятельно решить какую-то проблему. При этом в самом конце XX в. принцип субсидиарности во взаимоотношениях институтов гражданского общества и государства получил конституционное закрепление. Так, в Португалии в ходе очередного пересмотра Конституции принцип субсидиарности как основа отношений негосударственных некоммерческих организаций и органов публичной власти был включен в текст португальского Основного Закона.<sup>25</sup>

\* Автономов Алексей Станиславович – доктор юрид. наук, заведующий сектором сравнительного права Института государства и права Российской Академии Наук.

<sup>25</sup> См.: *Constituição da Republica Portuguesa. Lisboa. 1999.*

В Европе признается, что классическое определение принципа субсидиарности в современном его значении дал римский папа Пий XI в энциклике “Куадрагесимо Анно” (15 мая 1931 г.): “Было бы несправедливо и одновременно очень досадно нарушить социальный порядок, если забрать у объединений низового уровня функции, которые они способны выполнить сами, и поручить их выполнение более обширной группе, имеющей более высокий ранг”.<sup>26</sup> Идеиные истоки этого принципа можно найти еще в средневековой европейской социальной философии, но утвердился данный принцип в его практическом воплощении только во второй половине XX в. В то же время Д.Сиджански полагает, что принцип субсидиарности был претворен в жизнь уже в Швейцарской конфедерации.<sup>27</sup> Принцип субсидиарности нашел отражение (если не по букве, то по духу) в ряде международных актов, принятых в рамках Совета Европы: например, в Хартии местного самоуправления, которая была ратифицирована Россией в 1998 г.

Принцип субсидиарности занял достойное место в ходе европейской интеграции.<sup>28</sup> Известно, что впервые официально этот термин был употреблен в 1975 г. в заключении Комиссии по Европейскому союзу. Затем, по предложению Европейского парламента в 1984 г., указанный принцип стал рассматриваться как один из основных принципов системы Европейского Сообщества. Далее его можно встретить в документах, посвященных защите окружающей среды, в рамках Единого европейского акта. В 1989 г. упомянутый принцип был заложен в хартию основных социальных прав трудящихся Сообщества. Не обошли вниманием принцип субсидиарности и при подготовке Маастрихтского договора.

Таким образом, мы видим, что принципу субсидиарности придается значение, которое позволяет использовать его не только при построении федераций. Вместе с тем именно федерализация Европейского Союза выдвинула данный принцип на первый план в ходе интеграции в Западной Европе. По словам Ж.Делора, “в каждой федеральной системе, подобной Европейскому Союзу, принцип субсидиарности служит постоянным противовесом механизмам перенасыщения, которые стремятся в сложном мире излишне загрузить центральную власть”.<sup>29</sup> Применение принципа субсидиарности требует при распределении полномочий брать в расчет, прежде всего, способность органов того или ино-

<sup>26</sup> *Quadragesimo Anno. Actae Apostolicae Sedis. XXIII.1931.p. 203. Paragraphe 126-127.*

<sup>27</sup> *Сиджански Д. Федералистское будущее Европы. От Европейского Сообщества до Европейского Союза. М. 1998. С. 241.*

<sup>28</sup> *Об основах права Европейского Союза см.: Топорнин Б.Н. Европейское право. М. 1998.*

<sup>29</sup> *Delors J. Le nouveau concept européen. P. 1992, p. 169.*



го уровня эффективно решать в конкретно-исторических условиях задачи, стоящие перед федерацией. А распределение компетенции между федерацией и ее субъектами является, как правило, довольно сложной задачей и ответственным делом, от которого зависит функционирование федеративного государства. Не удивительно, что в ходе такого распределения при принятии конституционных актов обычно разворачивается напряженная политическая борьба. Например, в Бразилии в процессе работы над Конституцией 1891 г., которая была призвана закрепить реорганизацию унитарной монархии в федеративную республику, бурные дебаты проходили именно по вопросу соотношения полномочий федерального центра и органов власти штатов.<sup>30</sup> В России в 1993 г. на Конституционном Совещании развернулась острая полемика по проблемам федерализма. При этом одной из важнейших проблем, которую пытались разрешить, являлся как раз вопрос об адекватном распределении предметов ведения между Федерацией и ее субъектами, компетенции между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Российской Федерации. Еще раньше, весной 1992 г. был подписан так называемый Федеративный Договор (на самом деле три договора), посвященный исключительно разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти ее субъектов. Обратим внимание на то, что Договор, хотя и именовался федеративным, вовсе не был направлен на учреждение федерации в России (обычно федеративные договоры подписываются при создании федерации), поскольку федерация уже была провозглашена намного раньше и ее существование не ставилось под сомнение подавляющим большинством политиков, а нацелен был этот Договор на решение указанной проблемы. Федеративный Договор 1992 г. был включен в Конституцию Российской Федерации 1978 г. в качестве приложения, составлявшего неотъемлемую часть российского Основного Закона.<sup>31</sup> Это показывает значение проблемы отвечающего потребностям страны распределения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами. А принцип субсидиарности все больше и больше входит в употребление в современной Европе для разграничения предметов ведения и полномочий между органами публичной власти, действующих на разном территориальном уровне.

Как уже отмечалось, в 90-е гг. XX в. принцип субсидиарности получил конституционное закрепление. В отношении федеративного строительства он впервые был зафиксирован конституционно в Германии. В

---

<sup>30</sup> См.: *Andrade P. de, Bonavides P. História Constitucional do Brasil. Brasília. 1988, p. 226-227.*

<sup>31</sup> См.: *Конституция (Основной Закон) Российской Федерации - России. М. 1993.*

1992 г. в Основной Закон ФРГ была включена новая редакция ст. 23 (прежняя<sup>32</sup> была отменена в 1990 г. в связи с объединением Германии), одно из положений которой гласит: “В целях осуществления идеи Объединенной Европы Федеративная Республика Германия участвует в развитии Европейского Союза, который обязуется сохранять принципы демократического, правового, социального и федеративного государства и принцип субсидиарности, а также гарантирует защиту основных прав, по существу совпадающих с основными правами, содержащимися в Основном законе”.<sup>33</sup> В современной Германии к принципу субсидиарности относятся с особым вниманием. Однако некоторые немецкие авторы выражают опасения относительно того, насколько работающим окажется данный принцип в рамках Европейского Союза в ходе его федерализации, если применять его единообразно и к унитарным, и к федеративным государствам (ФРГ, Австрия, Бельгия), входящим в Европейский Союз.<sup>34</sup>

Итак, принцип субсидиарности способен сыграть свою положительную роль в определенных условиях при размежевании в федерациях предметов ведения и полномочий между органами государственной власти различного уровня, а также между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Значимость этого принципа возрастает в условиях, когда в ответ на потребности развития общества и государства осуществляется перестройка федеративных отношений. При этом нельзя не согласиться с известным правоведом С.А.Авакьяном, что “в принципе, вопрос о распределении компетенции нельзя считать раз и навсегда решенным в федеративном государстве”.<sup>35</sup> В связи с этим представляется, что рассматриваемый принцип применим также и к некоторому перераспределению сфер ответственности между федерацией и ее субъектами, когда осуществляется модернизация федеративных отношений без существенных институциональных перестроек, как, например, происходит в процессе реализации идей кооперативного федерализма. Вместе с тем принцип субсидиарности важен именно в ходе подготовки юридических актов, призванных закрепить распределение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации. Когда же акт одобрен и вступил в действие, то применяются

---

<sup>32</sup> Старую формулировку ст.23 см.: *Основной Закон Федеративной Республики Германии.//Конституции буржуазных государств. М. 1982, с. 178.*

<sup>33</sup> *Основной Закон Федеративной Республики Германии.//Конституции государств Европейского Союза. М. 1997, с. 188.*

<sup>34</sup> См., например, *Lehmbruch G. German Federalism, the subsidiarity principle, and the European Union. Paper for the 1st Conference on cooperative federalism, globalization and democracy. Brasilia, May 9-11, 2000. P. 7.*

<sup>35</sup> *Основы теории и практики федерализма. Лейвен. 1999. С. 99.*

уже положения акта. Таким образом, использование принципа субсидиарности вовсе не означает, что всякий раз, когда возникает вопрос начинают выяснять, на каком уровне публичной власти он может быть решен. Точно так же принцип субсидиарности не означает, что в силу различий между субъектами федерации, например, один и тот же одинаковый для субъектов федерации вопрос может в конкретной ситуации решаться то федеральными органами государственной власти, то органами государственной власти субъекта федерации. Принцип субсидиарности нужен, прежде всего, для установления базовых критериев отношения того или иного вопроса к ведению федерации или ее субъектов, органов государственной власти или органов местного самоуправления при принятии или изменении конституции или при принятии или изменении законов, разграничивающих предметы ведения или компетенцию между федеральными органами государства и органами субъекта федерации, между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Для России проблема разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, распределения компетенции между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ не утратила актуальности. В особенности остро стоит проблема распределения компетенции между органами государственной власти разного уровня по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Дело в том, что ст. 72 Конституции РФ содержит в качестве предметов ведения и законодательство, и вопросы, которые можно отнести и к законодательной сфере и к сфере исполнительной власти, и вопросы только исполнительной власти. Из ст. 72 (как, впрочем, и из других статей) Конституции совершенно не ясно, каким образом должны размежевываться и осуществляться полномочия по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Зарубежный опыт дает нам различные примеры более или менее успешного разграничения полномочий органов государственной власти различного уровня в областях, которые можно отнести к совместному ведению. Например, Конституция Австрии, наряду с исключительной компетенцией федеральных и земельных органов власти, закрепляет круг вопросов, по которым законодательствует Федерация, а полномочия в исполнительной сфере распределены между федеральными и земельными органами, и, кроме того, круг вопросов, по которым Федерация принимает базовые законы, а конкретизирующие законы и исполнительная деятельность отнесены к компетенции земель. В ст. 72 Конституции РФ можно выделить вопросы, которые требуют федерального законодательства и разграничения исполнительной деятельности между Федерацией и субъектами РФ, вопросы, по которым РФ вполне может ограничиться принятием основ законода-

тельства, оставив субъектам право на принятие конкретизирующих законов и исполнение законов (при сохранении за Федерацией права контролировать исполнение принципов, зафиксированных в основах законодательства), а есть вопросы, по которым необходимо разграничить полномочия органов исполнительной власти Федерации и субъектов РФ.

К настоящему времени принято достаточно много отраслевых федеральных законов, в которых в определенной степени осуществляется разграничение по тем или иным вопросам совместного ведения, но, к сожалению, сделано это во многом бессистемно. До некоторой степени на такое разграничение были нацелены и договоры, заключаемые федеральными государственными органами и органами субъектов РФ. Но в договорах далеко не все формулировки были удачны. Иногда субъекты РФ вторгались в сферу федеральной компетенции, иногда Федерация присваивала себе отдельные полномочия субъектов РФ. Кроме того, договоры зачастую носили слишком индивидуализированный характер, в них делался упор на региональную специфику. Это также не позволяло системно разграничить сферы ответственности Российской Федерации и ее субъектов.

Таким образом, представляется целесообразным постараться четко распределить полномочия между разными уровнями государственной власти по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Причем сделать это можно не только путем внесения поправок в действующую Конституцию РФ, но и путем принятия специального федерального закона. Принцип субсидиарности мог бы быть плодотворно использован в ходе разработки проекта такого федерального закона.

■

## Глава II.

# Статус субъектов Российской Федерации

Шакир Ягудин \*

## Особенности статуса республики в Российской Федерации

После десяти лет реформ в сфере государственного устройства России можно констатировать, что взгляды на эту проблему из регионов и федерального центра во многом не совпадают.

Более того, у представителей федерального центра нет единого подхода к развитию федерализма: сколько ведомств - столько и взглядов, в том числе на самые простые вещи. Например, Генеральная прокуратура России за подписью и.о. Генерального прокурора В.В. Устинова направило 17 сентября 1999 г. письмо Председателю Совета Федерации «О состоянии законности при издании правовых актов органами государственной власти субъектов Российской Федерации». В нем отмечается, что Генеральной прокуратурой в Правительство Российской Федерации были направлены проекты запросов в Конституционный Суд страны о проверке конституционности норм:

Конституции Республики Ингушетия, отнесшей к ведению республики вопросы судопроизводства;

Конституции Республики Коми, отнесшей к компетенции главы республики вопросы приостановления действия на территории республики законов и (или) иных нормативных правовых актов Российской Федерации;

Конституции Республики Северная Осетия-Алания, провозгласившей этот субъект Российской Федерации суверенным государством и т.д.

Даже беглый анализ изложенного свидетельствует о том, что в Генеральной прокуратуре России не понимают или не хотят понять политико-правовой природы республики как государства, закрепленной в ст. 5 Конституции Российской Федерации, не вникают в положения ст. 66 Российской Конституции о том, что статус республики определяется Конституцией Российской Федерации и Конституцией республики. Эти положения - основополагающие, фундаментальные конституционные нормы, из которых должны исходить в своей деятельности все, в том числе и федеральный законодатель, и Генеральная прокуратура, и Минюст, и Миннац и др. Однако эти органы продолжают относиться к республикам как к прежним автономиям и, как прежде, пытаются все и вся решать за них из центра.

Между тем, еще в 1990 г. республики отказались от автономного статуса, и этот исторический шаг отражен в федеральной Конституции, в

---

\* Ягудин Шакир Шахмедович – канд. юрид. наук, начальник правового управления Государственного Совета Республики Татарстан.

которой республики уже не именуется автономными. Данный факт означает переход республик на более высокий уровень государственности, в новое качественное состояние, отражающее новые реалии новой России, иной уровень демократии в стране, новые наметившиеся политические и социально-экономические подходы к решению проблем ее развития. Этого не хотят замечать упомянутые федеральные структуры.

Будучи государством, республики обладают суверенитетом - способностью самостоятельно и независимо решать вопросы своей внутренней жизни и внешних отношений. Решать, естественно, в рамках и с учетом федеральных конституционных основ и общих принципов. И здесь кроется другая проблема... Твердое намерение поступать именно таким образом заявили многие республики, приняв в 1990 г. Декларации о государственном суверенитете. Суверенитет - это качественное состояние государства. Государство без суверенитета - фикция, и это - бесспорно. Ведь это - реальность, что государства в государстве существуют не только в России, но и на постсоветском пространстве, а их количество измеряется десятками.

Республика как суверенное государство обладает всей полнотой государственной власти состоящей из трех ветвей: законодательной (представительной), исполнительной и судебной. По советскому законодательству даже автономным республикам не отказывалось в системе судебных органов. Избирались они также в республиках. Конституции многих республик, в том числе Татарстана, Башкортостана, традиционно сохранили еще с тех пор разделы, регламентирующие судебную власть и судоустройство. Как видим, дело не только в Ингушетии. Дело в отсутствии концептуальной, теоретической проработки вопроса о статусе республики как государства и неконституционности федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации», в одностороннем порядке изъявшего из ведения республик судебную систему. И это при наличии договоров отдельных республик с Российской Федерацией. Такой подход, несомненно, тормозит поступательное развитие федерализма в России, создает ненужное напряжение.

Что касается положения Конституции Республики Коми, отнесшей к полномочиям главы республики вопросы приостановления действия на территории республики законов и (или) иных нормативных правовых актов Российской Федерации, то здесь тоже не все так просто, как видится Генеральной прокуратуре. Это положение непосредственно опирается на ст. 76 Конституции РФ, где говорится о том, что в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Федерации, изданным по вопросам собственной компетенции, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации. Но кто-то же должен констатировать указанные противоречия

и юридически оформить верховенство закона республики. Эту задачу и решает Конституция Республики Коми. Несомненно оперативно это делает глава республики, ее Президент, а лучше всего бы парламент. Уже сегодня такие шаги можно было бы предпринять ко многим федеральным законам.

Как видим, многие противоречия во взаимоотношениях конституционного, да и текущего законодательства республик с федеральным, порой надуманны и вполне разрешимы, если правильно, объективно подходить к определению статуса республики как государства.

Напомню, статус республики как государства закреплен в ст. 5 главы 1 Конституции Российской Федерации, составляющей, как известно, основы конституционного строя России, которые не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием. К сожалению, многие федеральные конституционные законы, федеральные законы, не говоря о подзаконных актах, не учитывают, а порой игнорируют это фундаментальное конституционное положение, тем самым входят в противоречие с Конституцией РФ. Среди них - о судебной системе, о прокуратуре, о наименовании географических объектов, об основных гарантиях избирательных прав и др. Задача федерального законодателя - пересмотреть подобную практику законотворчества.

Статус республики как государства детализируется, развивается в конституциях республик. Так, например, конституционно-правовую проработку идей суверенитета мы найдем в конституциях самих республик, иных правовых актах, причем в каждой республике в разных объемах: есть Конституция Марий Эл, где нет ни слова о суверенитете, несмотря на то, что в республике принята Декларация о государственном суверенитете, есть Конституции Татарстана, Башкортостана, где этот вопрос регламентируется наиболее полно.

Статус республик определяется в их конституциях неодинаково и весьма индивидуально. Такая практика реализации права на своеобразие и самобытность непосредственно вытекает из Конституции РФ. Эта практика - конституционна и требует самого внимательного подхода к статусу каждой республики, к проблемам его учета и реализации прежде всего на федеральном уровне.

Отсутствие указания в Конституции РФ на некоторые аспекты статуса республики как государства, например, на государственный суверенитет, вовсе не означает отрицание этих аспектов у республики в принципе, а их наличие не противоречит Российской Конституции. Вот почему глубоко ошибочны и неконституционны ставшие довольно распространенными в практике государственного строительства и научной литературе утверждения о том, что если какие-то аспекты государственности республик в Конституции Российской Федерации не предусмотрены, то они неконституционны.



Противоречия буквально запрограммированы и в самой Конституции РФ 1993 г. В ней не отражены провозглашенный задолго до ее принятия государственный суверенитет республик, договорно-конституционная природа российского федерализма, характер отношений ряда республик с Федерацией, некоторые другие наработки, например, возможный статус ассоциированного государства. В федеральной Конституции все это в принципе должно было быть отражено, тогда многих проблем сегодня просто не возникало бы.

Правовая регламентация элементов статуса республик осуществляется не только в конституциях, но и в Федеративном договоре, двусторонних договорах республик с Российской Федерацией. По такому пути пошла практика федеративного строительства в России. Эта практика расширяет правовые возможности согласованного учета особенностей республик на федеративном уровне.

Татарстан в соответствии с Конституцией Республики Татарстан и Договором Российской Федерации и Республики Татарстан от 15 февраля 1994 года «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» является суверенным государством, субъектом международного права, ассоциированным (объединенным) с Российской Федерацией Конституцией Российской Федерации, Конституцией Республики Татарстан и указанным Договором.

Таким образом, статус республики в Российской Федерации в полной мере определяется лишь в совокупности документов: Конституции РФ, Конституции республики и договоре Российской Федерации и республики, иного субъекта федерации в текущем законодательстве и оценка статуса должна быть естественно комплексной. При этом необходимо исходить из незыблемого принципа федеральной конституционной политики, что республика есть государство в государстве. Эта же посылка предполагает, а на практике так и есть, что у каждой республики, иных субъектов свое «правовое лицо», а в целом они составляют сложную мозаику российского федерализма.

Сложившиеся на протяжении ряда лет федеративные отношения подтверждены жизнью, оправдали себя и составляют фактическую Конституцию России, в соответствии с которой должна быть приведена ее юридическая Конституция. Пока эти правовые препоны не будут сняты, Россия будет топтаться на месте, а решение накопившихся проблем силовыми методами ни к чему хорошему не приведет.



Веналий Амелин \*

### **Устав региона как один из гарантов сохранения целостности России** (на примере Оренбургской области)

В федеративном государстве верховенство федеральных Законов, Конституции страны незыблемы. Но в Российской Федерации еще совсем недавно десятки законодательных актов, положений республиканских конституций, уставов областей и краев содержали положения, нарушающие статьи 71, 72, 76 и другие статьи Конституции РФ.

В создавшейся ситуации Центр стремился изменить положение и требовал привести в соответствие основные Законы субъектов Федерации в соответствие с федеральными. Принятие Указа Президента РФ от 13 мая 2000 г. «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» стало началом большой работы по реализации реформы по укреплению вертикали власти, созданию единого правового поля в России. Сотни статей, пунктов Конституций Республик, уставов краев и областей были приведены в соответствие с Конституцией РФ и федеральными законами.

В Оренбургской области в целях соблюдения федерального законодательства и приведения в соответствие с ним Устава (Основного Закона) на пятом заседании Законодательного собрания, состоявшемся 18 ноября 1998 г., было принято решение о принятии Закона «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Оренбургской области». Но поскольку Уставом (Основным Законом) установлено, что изменение статей 14, 15, 16, 22, 24, 25, 31 настоящего означал пересмотр Устава в целом, поэтому возникла необходимость разрабатывать новую редакцию Устава. Совместным распоряжением администрации и Законодательного Собрания была создана комиссия по разработке проекта Устава и системы управления в области. Одной из целей комиссии - определение системы органов исполнительной власти и уровня местного самоуправления в Оренбургской области.

По формированию системы органов исполнительной власти был избран следующий вариант: глава Оренбургской области возглавляет высший орган исполнительной власти и формирует его самостоятельно или по согласованию с Законодательным Собранием. Правительство - консультативный орган без образования юридического лица. Что касается

---

\* Амелин Веналий Владимирович - доктор истор. наук, профессор, председатель комитета по межнациональным отношениям администрации Оренбургской области, заведующий кафедрой социологии и социальной работы Оренбургской государственной Академии управления.

уровня местного самоуправления, то решено в Уставе дать такое определение местного самоуправления, какое дано в федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». По истечении срока полномочий органов местного самоуправления в Оренбургской области население самостоятельно будет решать какой уровень местного самоуправления будет существовать на его территории.

25 октября 2000 г. новый Устав Оренбургской области был принят на заседании Законодательного Собрания, а 20 ноября 2000 г. подписан главой администрации области. В ст. 1, п. 3 говорится, что Устав области не может противоречить Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству.

Была изменена структура Устава, включены две новые главы: «Общие положения» и «Государственная и муниципальная служба в Оренбургской области», исключена статья о полномочиях правительства Оренбургской области. Помимо вышеизложенного вносились десятки дополнений и изменений.

Законотворчество субъектов несомненно влияет на процессы федерализации России.

К примеру, Оренбургская область - приграничье России (1.876 км составляет граница с Казахстаном). Законодательным собранием Оренбургской области 29.12.1997 г. принят закон Оренбургской области «О режиме приграничной территории Оренбургской области».

Основные положения закона:

- Общие положения;
- Ведение хозяйственной, промысловой и иной деятельности на приграничной территории;
- Участие органов местного самоуправления, предприятий и их объединений, учреждений, организаций, общественных объединений и граждан в защите государственной границы;
- Правовая и социальная защита граждан, участвующих а защите государственной границы.

Особенно ценно для Оренбуржья в современных условиях - выработать механизм приграничного сотрудничества со странами СНГ.

В качестве главных целей приграничного сотрудничества регионов можно назвать следующие:

- создание единого экономического пространства на основе восстановления старых и развития новых связей;
- развитие гуманитарных аспектов сотрудничества, решение проблем человеческого общения;
- обеспечение надлежащего миграционного контроля, борьба с незаконной миграцией, взаимодействие на этой основе с соответствующими службами соседних государств;
- решение транспортных проблем, включая те, которые связаны с

регулярными поездками граждан приграничных регионов через границу;

- сохранение культурной и языковой идентичности русской общины, проживающей по ту сторону границы и одновременное обеспечение законных гарантий гуманитарных и этнических интересов представителей национального меньшинства, проживающих в российском приграничье;
- решение общих коммунальных и бытовых проблем, непосредственно затрагивающих интересы граждан и местных властей по обе стороны границы;
- регулирование экологических проблем на территориях приграничных регионов;
- обеспечение проблем национальной безопасности.

В январе 2001 г. было принято распоряжение главы администрации области «О пограничном режиме на территории Оренбургской области».

Вместе с тем, линия на интеграцию со странами СНГ принята руководством России и ее регионов как приоритетное направление внешнеполитической и внешнеэкономической стратегии. В Оренбургской области созданы предпосылки, объективно способствующие проведению политики сотрудничества в отношении регионов стран СНГ. Во-первых, сотни километров государственной границы между Российской Федерацией и Республикой Казахстан проходит по территории Оренбургской области, что естественным образом определяет приоритеты в региональной внешнеэкономической политике. Во-вторых, рынки стран СНГ более восприимчивы к продукции оренбургских товаропроизводителей. В-третьих, 68% импортных закупок различных материалов, оборудования и сырья в Оренбуржье приходится на страны СНГ.

В 90-е гг. была отмечена тенденция ослабления внешнеэкономического сотрудничества России со странами СНГ. Оренбургская область не явилась исключением. За период с 1992 по 1997 гг. года произошло снижение доли стран Содружества в общем объеме международной торговли Оренбуржья с 42% до 32%. Для изменения ситуации к лучшему в течение последних трех лет реализован комплекс мероприятий по укреплению приграничного сотрудничества. По инициативе Оренбургской области состоялась серия консультативных встреч руководителей сопредельных приграничных областей: по проблемам сотрудничества в сфере гуманитарных, производственно-хозяйственных отношений, по проблемам сотрудничества в сфере деятельности правоохранительных, судебных и других государственных органов.

Итогом встреч стало подписание 26 июня 1997 г. четырехстороннего Договора между Оренбургской областью и Актюбинской, Западно-Казахстанской, Кустанайской областями Республики Казахстан, утверж-

дена программа совместных мероприятий, которая находится в стадии реализации. Вошли в систему рабочие переговоры и взаимные консультации.

Разработана концепция создания свободной торговой зоны «Меновой двор», реализация которой позволит значительно активизировать торгово-экономическое сотрудничество со странами ближнего зарубежья и, в первую очередь, с Казахстаном. Ее цель - придать области статус специальной интеграционной лаборатории СНГ. Сущность проекта заключается в установлении особого экономико-правового режима на территории Оренбургской области. Утверждена программа администрации области «О дальнейшем развитии торгово-экономического, научно-технического и культурного сотрудничества Оренбургской области со странами СНГ». Доля Республики Казахстан во внешней торговле области наибольшая и составляет 28%, а в региональной торговле с государствами СНГ - 87,4 %.

В то же время многие приграничные проблемы еще не решены. В частности, не отрегулированы на сегодняшний день спорные вопросы земельных арендных отношений, проблема двойного налогообложения, правового определения и обустройства государственной границы между Россией и Казахстаном. Не удастся договориться о долговременных регулярных поставках в Оренбургскую область из сопредельной Республики Казахстан железной и хромовой руды, нефти для нужд промышленного комплекса региона.

Недостаточно скоординированы усилия государственных органов приграничных территорий в проведении оперативно-служебных, следственно-розыскных, таможенных мероприятий, действий по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, как уже говорилось, это снижает эффективность борьбы с экономическими преступлениями, наркобизнесом, организованной преступностью, которые не знают границ. Недостаточно сильна еще на сегодняшний день федеральная законодательная и договорно-правовая база, вследствие чего при решении конкретных частных проблем приходится постоянно сталкиваться с правовой неурегулированностью. В общегосударственном масштабе назрела необходимость создания целостной концепции приграничного сотрудничества с учетом богатого международного опыта с последующим принятием соответствующего федерального закона. Приграничные регионы России должны обладать особым правовым статусом.

Учитывая особое положение Оренбургской области на юго-восточной границе России, внешнеэкономический потенциал региона, исторические традиции и реалии, сложившуюся ситуацию в СНГ, считаем необходимым вернуться к рассмотрению возможности открытия на территории области представительств МИД России и Исполнительного секретариата СНГ.

Назрела необходимость ускорить подготовку законодательных и нормативных актов о статусе российско-казахстанской границы, о статусе приграничных районов, о зоне свободной торговли на границе, о свободных экономических зонах, государственной поддержке развития приграничных территорий. Существует также необходимость принятия и последующей ратификации двустороннего с Казахстаном Соглашения о приграничном сотрудничестве и международных пунктах пропуска.

Оренбургская область готова к сотрудничеству с другими структурами, отраслевыми министерствами, осуществляющими международные проекты. К этому есть необходимые резервы и условия для совместной работы.



Анатолий Торшенко \*

**Конституционность договоров о разграничении  
предметов ведения и полномочий между органами  
государственной власти Российской Федерации и  
органами государственной власти субъектов  
Российской Федерации**

Начиная с момента подписания Федеративного Договора в 1992 г., Российская Федерация, с точки зрения правовой природы, приобрела характер конституционно-договорной федерации. Конституция 1993г. еще более усилила подобный характер современной России, предусмотрев возможность разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ не только данной Конституцией и Федеративным Договором 1992 г., но и иными договорами (ч. 3 ст. 11). Более того, в части 2-й и 3-й ст. 78 Конституции РФ зафиксировано положение о возможности взаимного делегирования (передачи) части своих полномочий федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов.

Подобного рода положения Конституции РФ и практика современного государственного строительства свидетельствуют о том, что современная Российская Федерация фактически представляет собой не симметричную, а асимметричную федерацию, когда ее субъекты имеют достаточно серьезные различия как с точки зрения их государственно-правового статуса, так и фактически складывающихся отношений с федеральным центром.

Вместе с тем, Конституция закрепляет принцип равноправия субъектов РФ как между собой, так и с федеральным центром, провозглашает единство и целостность Российского государства, единство системы государственной власти, примат и верховенство Федеральной Конституции и федеральных законов на всей территории РФ и т.п.

Конечно, начальный этап договорного процесса в РФ (с нашей точки зрения - это 1991-1994 гг.) в большей степени был вызван политическими факторами и, прежде всего, политическим давлением республиканских национальных элит на молодой и ослабленный федеральный центр. Отсюда, уступки со стороны последнего в подписании не «Соглашения» (как предлагалось федеральным центром), а «Договора», (что далеко не равнозначно) о разграничении предметов ведения и полномо-

---

\* Торшенко Анатолий Афанасьевич - профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Уральской Академии государственной службы.

чий в трех вариантах. Спустя некоторое время, никак не отреагировав на отказ Татарстана подписать наряду с другими субъектами РФ Федеративный Договор, федеральный центр соглашается подписать с этой республикой двусторонний договор, тем самым, поставив свои отношения с ней на иную основу, чем с другими субъектами РФ. Уступками политического характера со стороны федерального центра следует также считать подписанные им в 1994 г. договоры с Башкортостаном, Республикой Саха (Якутия) и некоторые другие.

Вместе с тем, в необходимости подписания двусторонних договоров федерального центра с субъектами РФ есть серьезные объективные причины. Среди них это, прежде всего, то, что ни Конституция РФ, ни федеральные законы не могут учесть особенности и разнообразие 89-ти субъектов РФ, которые, как известно, кроме различий в государственно-правовом статусе, серьезно отличаются по национально-этническому составу, территории, уровню социально-экономического развития, климатическим и иным особенностям. В этих условиях важно соблюсти баланс, разумные пределы договорных отношений, постараться не переходить грани, за которыми наступает неконституционность подобных отношений и договоров их оформляющих.

К настоящему времени в Российской Федерации таких договоров подписано в общей сложности около пятидесяти плюс сотни соглашений к ним. Их анализ с точки зрения конституционности ставит целый ряд вопросов, касающихся как формы, так и содержания этих договоров.

#### **По форме:**

- какова все-таки правовая (юридическая) природа этих договоров, их юридическая сила;
- соответствует ли данная форма этого документа его содержанию;
- можно ли классифицировать указанные договоры, каковы критерии такой классификации;
- что означает в названии договоров (кстати, соответствующее ч. 3 ст. 11 Конституции РФ), что договор этот заключается «между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ», то есть между какими государственными органами власти (законодательной, исполнительной, судебной власти или всеми вместе);
- отсюда вопрос: почему договоры подписываются, как правило, только Президентом РФ и главами соответствующих субъектов РФ;
- наконец, подлежат ли эти договоры ратификации парламентом России и законодательными органами соответствующих субъектов, каковы их сроки вступления в силу, пределы действия и т.п.

#### **По содержанию:**

- каков предмет данных договоров;
- могут ли быть предметом этих договоров вопросы ведения РФ, зак-



репленные в ст. 71 Конституции РФ;

- каковы пределы перераспределения предметов ведения и полномочий РФ и ее субъектов, закрепленных в ст. 72 в пользу последних и, вообще, возможно ли это;

- могут ли устанавливаться двусторонними договорами предметы совместного ведения РФ и соответствующих субъектов РФ, не предусмотренные ст. 72 Конституции РФ.

На некоторые из поставленных выше вопросов, в той или иной мере, дан ответ в Федеральном законе от 24 июня 1999 г. № 119 - ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ» (вступил в силу с 30 июня 1999 г.).

Вместе с тем, в указанном Федеральном законе сохраняется целый ряд спорных, противоречивых положений, что, по-прежнему будет отрицательно влиять на договорные процессы в рамках федерации:

в законе (в самом его названии, ст. 1, 2, 15 и др.) не дается расшифровка понятия субъектов, являющихся сторонами договоров о разграничении предметов ведения и полномочий. Используется формулировка Конституции РФ (ст. 11 ч. 3), которая ответа на этот вопрос не дает. Как следствие этого, в действующих договорах в качестве сторон фигурируют исключительно государственные органы исполнительной власти РФ и субъектов РФ, что вряд ли может быть охвачено понятием «органы государственной власти»;

отсутствует четкое определение правовой природы данного вида договоров (ст. 2 п. 6). Представляется важным зафиксировать в федеральном законе, что речь идет о государственно-правовом договоре, а не просто о «правовой форме разграничения предметов ведения и полномочий»;

в ст. 14 п. 2 закона записано, что «договор может конкретизировать предметы совместного ведения с учетом политических, экономических, социальных, географических, этнических и иных особенностей субъектов РФ». Здесь необходимо было бы более четко подчеркнуть, что, во-первых, речь идет о предметах совместного ведения, предусмотренных ст. 72 Конституции РФ, и, во-вторых, что эти предметы совместного ведения могут быть именно конкретизированы, но ни в коем случае не перераспределены между сторонами договора, а тем более не могут быть сформулированы какие-то новые дополнительные, не предусмотренные ст. 72 Конституции РФ, предметы совместного ведения;

в ст. 17, на наш взгляд, не достаточно четко определен предмет договора. В тексте записано, что предметом договора может быть «конкретизация предметов ведения и полномочий, установленных Конституцией РФ и федеральными законами». Однако Конституцией РФ установлено три вида предметов ведения: исключительных РФ (ст. 71); совмес-

тных РФ и субъектов РФ (ст. 72); исключительных субъектов РФ (ст. 73). Если указанное положение ст. 17 федерального закона подразумевает все три вида, то это противоречит Конституции РФ и ст. 2 п. 1 самого этого федерального закона, где сказано о том, предметы ведения РФ - это исключительно компетенция РФ, и, следовательно, они не могут быть предметом разграничения. Предметом конкретизации, как отмечалось выше, могут быть в договорах лишь предметы совместного ведения РФ и субъектов РФ, установленные ст. 72 Конституции РФ;

представляется, что в статье 19 закона должны быть указаны более конкретные рамки срока действия договоров, например, пять лет;

спорный характер носят положения статей 22, 23, 24 и 25 закона, в которых устанавливается порядок подготовки и подписания договоров о разграничении предметов ведения и полномочий. Во-первых, по прежнему приоритет в этом процессе отдается Президенту РФ, Правительству РФ, органам исполнительной власти РФ и субъектов РФ. Роль же законодательных органов РФ и субъектов РФ сводится лишь к согласованию проекта договора, предварительном его одобрении. О роли судебных органов вообще речь не идет в указанном законе. Во-вторых, вообще не определена роль Государственной Думы в процессе разработки и подписания договоров о разграничении предметов ведения и полномочий. Что касается Совета Федерации, то ему указанным федеральным законом предоставлено право принимать решение об одобрении или отклонении проекта договора. Однако, без участия Государственной Думы, решение данного вопроса лишь Советом Федерации будет некорректным, так как они вместе составляют единый парламент РФ - Федеральное Собрание. А, кроме того, в Конституции РФ такого полномочия за Советом Федерации не закреплено, следовательно, без внесения соответствующей поправки в Конституцию РФ, положение данного закона носит неконституционный характер. В-третьих, завершающая стадия этого процесса, как она зафиксирована в законе, сводится лишь к подписанию конкретного договора единолично Президентом РФ и должностным лицом (должностными лицами), уполномоченным (уполномоченными) субъектом РФ на подписание данного договора. Представляется, что более правильным и конституционно оправданным было бы считать подписание соответствующего договора указанными должностными лицами РФ и субъекта РФ в качестве предварительного действия, а не окончательного юридического акта. После подписания договора он должен быть передан на рассмотрение соответственно Государственной Думы и Совета Федерации, которые должны либо ратифицировать (утвердить) данный договор, либо отклонить его (то есть отказать в ратификации). Аналогичные действия должны совершить в определенные сроки законодательные органы соответствующих субъектов РФ. Только после ратификации договор подлежит опубликованию и всту-

пает в силу;

и, наконец, п. 1 ст. 30 закона, где речь идет о полномочиях Конституционного Суда РФ по разрешению споров, возникающих в связи с подписанием и реализацией договоров между РФ и ее субъектами, следует привести в соответствие с частью 2 пункт «в» и частью 3 пункт «б» ст. 125 Конституции РФ.



Александр Сергунин\*

## Региональный фактор в российской внешней политике: правовые аспекты\*\*

Существенная роль регионов в формировании и осуществлении внешней политики Российской Федерации (РФ) в посткоммунистический период – неоспоримый факт. Особенно заметно влияние субъектов федерации в сфере внешнеэкономических и гуманитарных связей.

С точки зрения международного права, РФ относится к сложным федеративным государствам. В таких случаях отношения между центром и субъектами федерации регламентируются конституцией или (и) договорами между ними. В соответствии с Конституцией РФ (ст. 71, п. к, л., м., н), большинство вопросов внешней и оборонной политики отнесено к сфере исключительного ведения федерального центра: внешняя политика и международные отношения, международные договоры, вопросы войны и мира, внешнеэкономические отношения, оборона и безопасность, оборонное производство, определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества, определение и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа.<sup>36</sup>

К сфере совместного ведения отнесены координация международных и внешнеэкономических связей субъектов федерации и выполнение международных договоров РФ (ст. 72, п. 1, о). В п. 2 той же статьи было особо подчеркнуто, что эти положения в равной мере распространяются на все виды субъектов федерации – республики, края, области, города федерального значения, автономную область и автономные округа.<sup>37</sup> Иными словами, все субъекты федерации имеют равные права и статус в сфере международных связей.

В ст. 76, п. 4 указывается, что вне пределов ведения РФ ее субъекты могут осуществлять собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных актов.<sup>38</sup> Некоторые специалисты и

\* Сергунин Александр Анатольевич — доктор полит. наук, профессор, заведующий кафедрой международных отношений и политологии Нижегородского лингвистического университета.

\*\* В статье использованы материалы, полученные в ходе выполнения проектов, финансируемых Фондом Джона Д. И Кэтрин Т. Макартуров, Копенгагенским институтом мирных исследований и Центром международных исследований при Цюрихском технологическом институте.

<sup>36</sup> Конституция Российской Федерации. М.: Юрид. литература, 1993, с.27-28.

<sup>37</sup> Там же, с. 29-30.

<sup>38</sup> Там же, с. 31.

региональные лидеры интерпретировали это положение Конституции как право субъектов федерации на принятие собственных нормативных актов и в области международной деятельности.<sup>39</sup>

Оценивая значение Конституции РФ для регулирования международной деятельности регионов, необходимо отметить, что этот документ не содержит детального описания полномочий субъектов федерации. Использованный в нем язык не всегда ясен, что создает основание для возникновения разногласий при интерпретации текста Конституции. Так, неясно соотношение понятий «международные связи» и «внешнеэкономические связи». Являются ли они автономными друг от друга и не пересекаются ли друг с другом по своему содержанию? Следует ли понимать под международными связями все то, что не подпадает под внешнеэкономическую деятельность – культурно-образовательные контакты, побратимские связи, туризм и пр.? Или первое понятие все-таки шире по объему второго и включает в себя внешнеэкономическую деятельность? Что конкретно понимается под «координацией» этих связей: информирование федеральных властей о международных контактах постфактум, предварительная проработка международных проектов совместно с центром, жесткий и постоянный контроль Москвы за всеми видами международной деятельности регионов или что-то другое? Из текста Конституции непонятно, имеют ли регионы право открывать свои представительства за рубежом и иностранные представительства у себя? Если да, то какого типа – торговые, дипломатические, консульские? Могут ли субъекты федерации заключать договоры с иностранными государствами и (или) с их составными частями или нет? Не противоречит ли п. 2 ст. 72, провозглашающий равенство субъектов РФ, статье 5, где республики, в отличие от других субъектов федерации, названы государствами?<sup>40</sup> На эти и ряд других вопросов в самой Конституции ответа нет.

Необходимо отметить, что не только российская Конституция, но и аналогичные документы других федеративных государств (включая и те, что считаются эталонами демократии) страдают подобными же недостатками и не дают четкого разграничения внешнеполитических полномочий центра и субъектов федерации. Так, Конституция США 1787 г. вообще не описывает права штатов в сфере международной деятельности. Напротив, в этом документе преобладает запретительный тон: «ни один из штатов не должен заключать договоры, вступать в союзы или конфедерации», «ни один из штатов не должен без согласия конгресса

<sup>39</sup> Курдюков Г. Конституция Республики Татарстан и международное право. // Мониторинг законодательства Республики Татарстан (вып. 1). Казань, 1999, № 20, с. 21; Иенатенко Г.В. Международно-правовой статус субъектов Российской Федерации. // Российский юридический журнал, 1995, № 1, с. 9, 11.

<sup>40</sup> Конституция Российской Федерации..., с. 25.

облагать пошлинами импорт или экспорт», «ни один из штатов не должен без согласия конгресса вводить пошлины на водоизмещение судов, содержать войска или военные корабли в мирное время, заключать договоры или соглашения с другим штатом или с иностранной державой или вступать в войну, если только он не подвергся вторжению или ему не грозит непосредственная и не терпящая отлагательства опасность».<sup>41</sup> Примечательно, что регламентация отношений между федеральной властью и штатами в области внешней политики осуществлялась статьей 1, где описывались полномочия конгресса США, а не статьей 4, специально посвященной федеративным отношениям. Вместе с тем, никому не придет сейчас в голову обвинять США в отсутствии демократии или развитого федерализма. Более того, наличие подобных положений в американской Конституции не мешает штатам активно развивать свои внешнеэкономические и гуманитарные связи с иностранными государствами.

Очевидно, что государства с устойчивой демократией находят пути решения проблем, связанных с недостатками конституционного права или устареванием его отдельных положений. Одним из наиболее распространенных способов адаптации этого права к современным условиям – это принятие федерального законодательства, развивающего и уточняющего те или иные конституционные положения. В тех же США Верховный Суд не раз был вынужден рассматривать дела, связанные с уточнением компетенций федеральных властей и штатов в международной сфере. Скажем, в 1968 г. Верховный Суд США принял решение по делу «Шернинг против Миллера» о том, что все законодательные акты штатов, препятствовавшие осуществлению внешней политики США, должны быть отменены.<sup>42</sup>

Для России – подобный путь тоже приемлем и естественен, однако, ряд обстоятельств осложнил решение проблемы.

Во-первых, многие региональные элиты избрали внешнеполитические вопросы как одну из сфер соперничества с Москвой и давления на нее для того, чтобы выторговать себе дополнительные привилегии. Так, руководство Калининградской области в первой половине 1990-х гг. активно использовало методы давления для открытия в регионе специальной экономической зоны. Губернаторы ряда дальневосточных краев и областей конфликтовали с Москвой из-за передачи некоторых территорий Китаю по условиям советско-китайского договора 1991 г. Подоб-

---

<sup>41</sup> *The Constitution of the United States of America.*// Lowi T., Ginsberg B. *American Government: Freedom and Power.* New York/London: W.W. Norton & Company, 1990, p. A18.

<sup>42</sup> Макарычев А.С., Макарычева М.Г. *Международная деятельность российских регионов: причины, возможности, препятствия.*//Сравнительный регионализм: Россия, СНГ, Запад. Нижний Новгород: Нижегородский университет, 1997, с. 160.

ный конфронтационный подход не способствовал скорейшему достижению разумного компромисса между центром и субъектами РФ.

Во-вторых, для многих регионов (причем, не только пограничных) активизация международного сотрудничества была средством самоидентификации и самоутверждения как субъектов федерации. Специалисты отмечают, что осознание себя автономным политическим актором, наряду с комплексом иных факторов, невозможно вне практики разветвленных внешних связей.<sup>43</sup> Последние способствуют формированию адекватной самооценки, дают опыт политического позиционирования, повышают статус региона как в глазах его жителей, так и федеральных властей. В то же время подобные процессы таят и немалый конфликтный потенциал, ибо самоутверждаться можно до бесконечности, но на определенном этапе это неизбежно приводит к противоречиям с центром.

В-третьих, Конституция РФ 1993 г. была принята не в безвоздушном пространстве. Почти за два года независимого существования России регионы успели принять свои конституции и законы, регулирующие их международную деятельность. Эти документы по-разному определяли общий статус регионов и их полномочия во внешнеполитической сфере. Так, Татарстан и Башкортостан объявили себя конституционно не только государствами, но и суверенными государствами. В соответствии с нормами международного права, суверенитет предполагает международную правосубъектность. В свою очередь, последняя включает в себя правоспособность (способность иметь права и обязанности), дееспособность (способность самостоятельно осуществлять эти права и обязанности) и деликтоспособность (способность нести ответственность за свои действия и поведение).

В ст. 61 Конституции Республики Татарстан (РТ) 1992 г. особо подчеркивается международная правосубъектность республики: «Республика Татарстан – суверенное государство, субъект международного права, ассоциированное с Российской Федерацией – Россией на основе Договора о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения». Более того, как говорится в ст. 62 Конституции РТ, «Республика Татарстан вступает в отношения с другими государствами, заключает международные договоры, обменивается дипломатическими, консульскими, торговыми и иными представителями, участвует в деятельности международных организаций, руководствуясь принципами международного права».<sup>44</sup>

В Конституции Башкортостана также подчеркивается международ-

<sup>43</sup> Борисов С.В. *Внешинополитическая деятельность российских регионов как атрибут их политической самоидентификации.* // *Что хотят регионы России?* Под ред. А. Малащенко. М.: Гендальф, 1999, с. 13-14.

<sup>44</sup> Конституция Республики Татарстан. Казань, 1997, с. 3-55.

ная правосубъектность республики: «Республика Башкортостан есть суверенное демократическое правовое государство, выражающее волю и интересы всего многонационального народа республики... Республика Башкортостан обладает высшей властью на своей территории, самостоятельно определяет и проводит внутреннюю и внешнюю политику».<sup>45</sup> В продолжение этих конституционных деклараций 23 декабря 1992 г. был принят Закон «О международных договорах Республики Башкортостан», регламентирующий процедуру разработки и заключения международных договоров этой республикой. Аналогичный федеральный закон был принят только в 1995 г.

Конституция Республики Тыва идет еще дальше, чем конституции Татарстана и Башкортостана, заявляя о возможности сепарации, то есть о праве на выход из состава РФ. В ней содержится и положение, явно противоречащее Основному закону РФ, о наделении Верховного Хурала Тывы правом решать вопросы войны и мира.<sup>46</sup> Конституция Карелии закрепила право на изменение своего статуса на основе волеизъявления народа.

Принятие Конституции РФ 1993 г. не могло не породить многочисленные коллизии между федеральным и региональным законодательством по международной проблематике. По логике, местное законодательство должно было быть приведено в соответствие с Конституцией РФ. Однако, учитывая нечеткость положений самой Конституции и отсутствие у центра реальных рычагов воздействия на автономистски настроенные регионы, этого не произошло, и правовая разногласия в сфере регулирования внешних связей субъектов федерации осталась.

В то же время необходимо отметить, что законодательство субъектов РФ в ряде случаев опережало федеральные законы и даже служило примером для центра при разработке аналогичных законов на федеральном уровне. Так, принятый Законодательным собранием Нижегородской области в 1995 г. Закон «О международных и межрегиональных соглашениях НО» во многом предвосхитил закон РФ 1998 г. о координации международной деятельности субъектов. В частности, в нем подчеркивалось, что область самостоятельно заключает соглашения по вопросам, находящимся вне пределов исключительного ведения РФ и совместного ведения РФ и ее субъектов. К этим вопросам были отнесены внешнеэкономические, гуманитарные, научные, образовательные и культурные связи. Подразумевалось, что в качестве иностранных партнеров области будут выступать субъекты федеративных государств и территориально-административные единицы иностранных государств. Закон также

<sup>45</sup> *Права человека и гражданина в Республике Башкортостан. Сб. документов. Уфа, 1998, с. 21.*

<sup>46</sup> *Сарычева И.А. Расположение правовой системы – угроза конституционной безопасности России.//«Федерация», 1997, № 4, с. 129.*



четко оговаривал порядок заключения, утверждения, приостановления и прекращения международных соглашений. Правом на заключение таких соглашений были наделены областное законодательное собрание и администрация.<sup>47</sup>

В ряде регионов (Москва, Великий Новгород, Нижний Новгород, Татарстан, Санкт-Петербург и пр.) было принято прогрессивное законодательство, поощряющее иностранные инвестиции, в частности, освобождающие инвесторов от уплаты местных налогов на период полной окупаемости проекта.<sup>48</sup> В других субъектах (Саратов, Нижний Новгород) местные правовые акты дают иностранцам большую свободу в пользовании земельными участками, чем федеральные законы. Наличие подобной правовой базы сделало указанные регионы привлекательными для иностранных партнеров.

Четвертым фактором, затруднившим формирование эффективной правовой базы в изучаемой сфере, было то, что в практике российского государственного строительства с самого начала было допущено смешение указанных выше двух основных принципов создания федерации – конституционного и договорного. Исторический опыт показывает, что федерации, созданные на основе конституции (США, ФРГ), как правило, более стабильны и эффективны, чем федерации, образованные по договору. Последние часто бывают асимметричными (их субъекты имеют разные статус и права), и постоянно идет борьба между регионами и центром за пересмотр условий договоров. И, тем не менее, при определенных условиях и такие федерации жизнеспособны. Смещение же этих двух принципов ведет к полной путанице в правовой сфере и, как следствие, к внутренней нестабильности подобной федерации.

Именно такая ошибка и была допущена в России. Сначала был заключен Федеративный договор 31 марта 1992 г., провозгласивший договорной принцип формирования федерации (Татарстан и Чечня не подписали его). В договоре республики были названы государствами и представлены как суверенные республики в составе РФ. В договоре, по сути дела, утверждалось, что субъекты РФ являются самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических связей.

Затем была принята Конституция РФ 1993 г., отстаивавшая верховенство конституционного принципа создания федерации, но допускавшая элементы договорных отношений. Так в ст. 11, п. 3 этого документа

<sup>47</sup> *О международных и межрегиональных соглашениях Нижегородской области. Нижний Новгород: Законодательное собрание Нижегородской области, 1995.*

<sup>48</sup> *См., например, законодательство Новгородской области: О налоговых льготах предприятиям и организациям, расположенным на территории Новгородской области. Новгород: Новгородская областная Дума, 1994; Постановление о зонах экономического благоприятствования, 27 декабря 1996 г. Новгород: Новгородская областная Дума, 1996; Investment Climate of Novgorod Oblast. Novgorod: Novgorod Oblast Administration, 1999.*

говорилось: «Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий».<sup>49</sup>

С 1994 г. начался процесс заключения договоров с отдельными субъектами федерации, что явилось уступкой федерального центра региональным элитам и привело к реанимации договорного принципа федерализма.<sup>50</sup> Первым был заключен Договор РФ с Татарстаном, в ст.2 которого указывалось, что органы государственной власти Татарстана самостоятельно участвуют в международных отношениях, устанавливают отношения с иностранными государствами и заключают с ними соглашения, не противоречащие Конституции и международным обязательствам РФ, Конституции РТ и настоящему договору, участвуют в деятельности соответствующих международных организаций, самостоятельно осуществляют внешнеэкономическую деятельность.<sup>51</sup> Язык этого документа был более умеренным, чем Конституции РТ, очевидно, что он явился итогом длительных переговоров и носил компромиссный характер. Вместе с тем, следует отметить, что в соответствии с Конституцией РФ указанные полномочия относятся к сфере совместного ведения (ст. 72, п.1).

В договоре также говорится, что органами власти РФ и РТ совместно осуществляется организация мобилизационной подготовки народного хозяйства, разработка и производство вооружений и военной техники на территории Татарстана, продажа оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества. По Конституции РФ, это - область исключительного ведения РФ (ст. 71, п. м).

По договору РФ с Башкортостаном от 3 августа 1994 г., за последним закрепляется право самостоятельно осуществлять связи с иностранными государствами в области экономики, науки, культуры и спорта. Фактически, аналогичные права были предоставлены и Москве как субъекту федерации.<sup>52</sup> По договорам с Башкортостаном, Татарстаном, Кабардино-Балкарией и Северной Осетией, этим субъектам федерации доверяется защита их государственной и территориальной целостности. Свердловская область и Удмуртия имеют большую самостоятельность в области контроля за ВПК и экспорта вооружений и военной техники. Несмотря на то, что подобные соглашения между центром и регионами, как правило, сопровождаются оговорками о том, что международная деятельность субъектов федерации не должна противоречить Консти-

<sup>49</sup> Конституция Российской Федерации..., с. 7.

<sup>50</sup> Всего было заключено 50 договоров.

<sup>51</sup> См.: Республика Татарстан. Путь к суверенитету. Казань, 1999, с. 124-133.

<sup>52</sup> Федерализм: система государственных органов и практический опыт их деятельности. М.: МОНФ, 1998, с. 122-124.

туции РФ, федеральному законодательству и международным обязательствам РФ, на практике большинство договоров прямо или косвенно приходит в столкновение с положениями Основного закона РФ. Договор о мире и принципах взаимоотношений между РФ и Чечней от 12 мая 1997 г., состоявший всего из нескольких строк, вообще ставил под сомнение суверенитет России над Чечней, ибо в нем туманно говорилось о том, что стороны обязываются строить свои отношения в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права.<sup>53</sup>

Коллизии между конституционным правом РФ, договорами о разграничении предметов ведения между центром и регионами и местным законодательством не просто вели к нарушению единого правового пространства на территории РФ и конфликтам между федеральными и региональными властями, но и вызывали ревность регионов друг к другу и, как следствие этого, соперничество между ними. Регионы, не заключившие договоры с центром или заключившие их на менее выгодных условиях, обвиняли «счастливчиков» в нахлебничестве, а Москву – в фаворитизме и потворстве амбициям региональных «баронов». Ряд региональных лидеров заявили о своем принципиальном нежелании заключать договоры с центром, ибо они, по их мнению, способствуют конфедерализации страны. Эти политики считают, что по Конституции субъекты федерации имеют достаточно внешнеполитических полномочий, а возникающие проблемы можно согласовывать на основе дополнительного федерального законодательства.<sup>54</sup>

Отсутствие ясности в вопросе регулирования внешних связей регионов не могло не беспокоить Москву и самих субъектов федерации. К 1995 г. Москва постепенно начинает перехватывать инициативу в формировании новой правовой базы в данной области. 15 июля 1995 г. был принят федеральный закон «О международных договорах Российской Федерации», закрепивший участие регионов в этой сфере внешней политики. В соответствии с законом, международный договор должен быть согласован с субъектом, если он затрагивает вопросы, относящиеся к ведению этого субъекта (ст. 4, п. 1). Предусматривается также направление проекта договора (его основных положений) субъекту для получения от него предложений, если договор затрагивает предметы совместного ведения (ст. 4, п. 2). Субъект также может привлекаться к подготовке проекта международного договора, если он затрагивает его полномочия или предметы совместного ведения (ст. 3, п. 4). Субъекты имеют право давать рекомендации и предложения по вопросу заключения, прекращения и приостановления действия международных договоров

<sup>53</sup> *Договор о мире и принципах взаимоотношений между Российской Федерацией и Чеченской Республикой Ичкерия // Российская газета, 20 мая 1997, с. 3.*

<sup>54</sup> *Интервью автора с госслужащими экономического комитета Новгородской областной администрации, 11 октября 1999 г.*

РФ (ст. 35, п. 1; ст. 36, п. 1). Наконец, субъекты обязаны в пределах своих полномочий выполнять международные договоры РФ (ст. 36, п. 1).<sup>55</sup>

В то же время остался неясным статус соглашений, которые российские регионы заключали с иностранными партнерами. Можно ли их считать международными договорами или нет? Если нет, то каков их статус? Закон не давал четкого ответа на эти вопросы.

Несмотря на дискуссии вокруг полномочий субъектов РФ в договорной области и статуса самих международных соглашений, заключаемых субъектами, российские регионы вели активную деятельность в этой сфере. Только один Татарстан заключил более 50 договоров и соглашений о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве с зарубежными партнерами, в том числе с членами Евросоюза: Германией, Францией, Нидерландами, а также с правительством земли Нижняя Саксония, автономным округом Мадрид.<sup>56</sup> РТ принадлежит пальма первенства и в подписании (с согласия центра) прямого договора с иностранной державой: в июне 1995 г. соответствующее соглашение было заключено между Казанью и Анкарой. Всего же ко второй половине 1990-х гг. были подписаны более 300 различных международных соглашений, большая часть которых была подготовлена при помощи МИД РФ.<sup>57</sup>

Однако, некоторые соглашения были подготовлены без участия МИД и вызвали серьезное недовольство с его стороны. Так, МИД РФ выразил сожаление по поводу договора между Кабардино-Балкарией и Абхазией, формально являющейся частью Грузии.<sup>58</sup> Торговый договор между Калининградской областью и Литвой был даже аннулирован федеральными властями в 1995 г. как противоречащий российскому законодательству.<sup>59</sup> Несмотря на эти коллизии, развитие договорных связей с иностранными партнерами явилось весьма эффективным инструментом в руках регионов для укрепления их авторитета на международной арене.

Со временем федеральный центр осознал те возможности, которые

---

<sup>55</sup> Романова О.Ю. Региональные интересы в контексте национальных: внешнеполитическое измерение. // Регион в составе федерации. Нижний Новгород: Нижегородский университет, 1999, с. 149.

<sup>56</sup> Курдюков Г. Аналитический обзор Закона Республики Татарстан "О международных договорах Республики Татарстан". // Мониторинг законодательства Республики Татарстан (вып. 2), с. 14-15; Мухаметишин Ф. Казань за реальный федерализм. // «Независимая газета», 15 февраля 2000, с. 4.

<sup>57</sup> Matvienko V. The Center and the Regions in Foreign Policy. // International Affairs (Moscow), № 4, pp. 91-92.

<sup>58</sup> Макарычев А.С., Макарычева М.Г. Международная деятельность российских регионов: причины, возможности, препятствия..., с. 159.

<sup>59</sup> Joenniemi P. Kaliningrad: a region in search for a past and a future. Background paper prepared for the International Colloquium 'Kaliningrad. Future prospects of the region.' Ostsee-Akademie, Travemunde, 3-5 November 1996, p. 19.

таит в себе внешнеполитическая активность субъектов РФ. В частности, российская дипломатия стала привлекать регионы как для урегулирования спорных вопросов с иностранными государствами, так и для развития стабильных добрососедских отношений с сопредельными странами. Так, например, в 1998 г. представители Курильских островов были включены в состав делегации на российско-японских переговорах по заключению мирного договора между двумя странами. Представители дальневосточных территорий приглашались на российско-китайские встречи в верхах и участвовали в смешанных комиссиях по демаркации границы между этими государствами.

Подобная же практика применяется и в случае с другими приграничными регионами - Калининградом, Карелией, Мурманском, хотя территориальные споры в отношениях с соседними государствами отсутствуют или, по крайней мере, их наличие официально не признается российской стороной. Так, представители Калининграда принимали участие в разработке и церемонии подписания соглашения между РФ и Польшей о сотрудничестве Калининградской области с северо-восточными воеводствами Польши.<sup>60</sup> К марту 2000 г. было подготовлено (хотя и не подписано до сих пор) соглашение об экономическом сотрудничестве между Псковской областью и латвийским портовым городом Вентспилс, предусматривающее развитие транзитного бизнеса, упрощение таможенных процедур и создание совместных предприятий. Эксперты единодушно оценили эти проекты на региональном уровне как полезные для размораживания российско-латвийских отношений на высшем уровне, ухудшившиеся после серии недружественных действий латвийской стороны в 1999-2000 гг.<sup>61</sup>

Интересно, что регионы участвуют в международной деятельности не только в индивидуальном порядке, но и коллективно – через межрегиональные ассоциации. Например, в феврале 2000 г. участники заседания Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» (МАСС), куда входят руководители 19 субъектов РФ, наряду с вопросами внутренней политики, обсуждали и международные вопросы: укрепление границ между Россией и Монголией и строительство автодороги в Китай.<sup>62</sup> Участники МАСС активно поддерживают планы дальнейшей интеграции с Белоруссией. На их долю приходится 20% товарооборота России с Беларусью. МАСС создал Сибирское молодежное движение за «Союз России и Белоруссии».<sup>63</sup>

<sup>60</sup> Matvienko V. *The Center and the Regions in Foreign Policy*, p. 92.

<sup>61</sup> «Независимая газета», 2 марта 2000, с. 12.

<sup>62</sup> Пронин Ю. *Сибиряки присягают на верность Путину*.//«Независимая газета», 18 февраля 2000, с. 3.

<sup>63</sup> Нечитуренко В. *Сибирское соглашение с Белоруссией*.//«Российская газета», 16 октября 1999, с. 4.

Как известно, эффективность международных связей субъектов федеративного государства повышается, если они имеют свои представительства в зарубежных странах, а последние открывают свои представительства в регионах. Это также немаловажно и с точки зрения престижа. По этим причинам многие субъекты РФ стремились иметь свои представительства за рубежом, а иностранные - на своей территории. Правда, очень скоро выяснилось, что далеко не все регионы имеют для этого финансовые и кадровые возможности. Ведь в соответствии с федеральным законодательством, эти представительства должны содержаться за счет бюджета самих регионов. Со временем субъекты стали проводить более прагматичную и соответствующую их возможностям политику в этом вопросе. Так, например, Татарстан имеет 16 полномочных и торговых представительств за рубежом.<sup>64</sup> Нижегородская же область могла позволить себе иметь только одно представительство - в Северной Рейн-Вестфалии (да и то в последние два года его деятельность фактически заморожена). В 1994 г. на основании распоряжения Президента РФ в Казани было открыто Генеральное Консульство Турецкой Республики.<sup>65</sup>

Регионы стремятся развивать связи не только с отдельными странами, но и с международными организациями. Например, Татарстан активно сотрудничает с ЮНЕСКО, ЮНИДО, Конгрессом местных и региональных органов власти Европы, Советом Европы, является членом Ассамблеи регионов Европы.<sup>66</sup> Субъекты РФ представлены или активно участвуют в работе таких региональных организаций как Совет Баренцева моря/Евроарктического региона, Арктический Совет, Совет государств Балтийского моря, Черноморский совет экономического сотрудничества. С вхождением России в Азиатско-тихоокеанский экономический совет в ноябре 1998 г. открылись новые возможности для российского Дальнего Востока.

Наряду с регламентацией договорных отношений регионов, центр постарался уточнить компетенции субъектов РФ в области внешнеэкономической деятельности. 13 октября 1995 г. был принят Закон РФ «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности», в котором были более четко определены сферы совместного ведения и права субъектов федерации. К предметам совместного ведения РФ и ее субъектов были отнесены:

- координация внешнеторговой деятельности субъектов, в том числе экспортной деятельности в целях максимальной реализации их экспор-

<sup>64</sup> Мухаметшин Ф. *Казань за реальный федерализм...*, с. 4.

<sup>65</sup> Князькин С. *Анализ проекта закона Республики Татарстан "О международных договорах Республики Татарстан" // Мониторинг законодательства Республики Татарстан (вып. 2). Специальный выпуск "Панорама-Форум", 1999, № 22, с. 8.*

<sup>66</sup> Мухаметшин Ф. *Казань за реальный федерализм...*, с. 4.

тного потенциала;

- формирование и реализация региональных и межрегиональных программ внешнеторговой деятельности;
- получение иностранных кредитов под гарантии бюджетных доходов субъектов РФ, их использование во внешнеторговой деятельности и погашение;
- выполнение международных договоров РФ в области внешнеторговой деятельности, непосредственно затрагивающих интересы соответствующих регионов;
- координация деятельности субъектов по созданию и функционированию свободных экономических зон, регулированию приграничной торговли;
- информационное обеспечение внешнеторговой деятельности.

В законе был предусмотрен и механизм координации внешнеторговой деятельности регионов по вопросам совместного ведения. Эта функция была возложена на органы исполнительной власти РФ и субъектов. Были предусмотрены два основных способа координации – заключение международных договоров РФ, непосредственно затрагивающих внешнеторговые интересы субъектов, и взаимный обмен информацией.

К предметам ведения субъектов закон относит следующие права:

- осуществлять внешнеторговую деятельность на своей территории;
- осуществлять координацию и контроль за внешнеторговой деятельностью российских и иностранных лиц;
- осуществлять формирование и реализацию региональных программ внешнеторговой деятельности;
- предоставлять дополнительные по отношению к федеральным финансовые гарантии участникам внешнеторговой деятельности, зарегистрированным на их территории (при этом подчеркивалось, что РФ не отвечает по дополнительным гарантиям своих субъектов);
- предоставлять гарантии и льготы участникам внешнеторговой деятельности, зарегистрированным на их территории, только в части выполнения их обязательств перед бюджетами и внебюджетными фондами субъектов РФ;
- создавать страховые и залоговые фонды в сфере внешнеторговой деятельности для привлечения иностранных займов и кредитов;
- заключать соглашения в области внешнеторговых связей с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств;
- содержать своих представителей при торговых представительствах РФ в иностранных государствах за счет средств бюджетов субъектов РФ по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, на который возложены координация и регулирование внешнеторговой

деятельности.<sup>67</sup>

Оценивая значение данного закона, отметим, что, по сравнению с Конституцией РФ, он гораздо более детально описывает полномочия и механизм участия регионов во внешнеэкономической деятельности. Субъекты РФ в целом позитивно отнеслись к этому закону.

После «наведения порядка» в сфере внешнеэкономических связей центр принялся устанавливать контроль за внешнеполитической деятельностью регионов. Сразу же после прихода на пост министра иностранных дел в феврале 1996 г. Е.М. Примаков начал добиваться этой цели. С его «подачи» 12 марта 1996 г. Президент Б.Н. Ельцин принял указ № 375 «О координирующей роли МИД РФ в проведении единой внешнеполитической линии РФ». В соответствии с этим указом регионы должны были информировать МИД РФ о своей международной деятельности, включая визиты официальных делегаций за рубеж и прием иностранных партнеров.

Следующим шагом на пути правового регулирования международной деятельности регионов стал Закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» от 2 декабря 1998 г., принятый в бытность Е.М.Примакова уже премьер-министром. Этот документ был призван конкретизировать ст. 72, п. «о» Конституции РФ, в которой описывались предметы совместного ведения РФ и ее субъектов. Прежде всего, закон дал определение международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, под которыми понимаются осуществляемые в торгово-экономической, научно-технической, экологической, гуманитарной, культурной и в иных областях связи с иностранными партнерами (ст. 1, ч. 2). Закон также четко оговаривает круг партнеров, с которыми субъекты могут вступать в международные связи – субъекты иностранных федеративных государств и административно-территориальные образования иностранных государств. Субъекты также могут участвовать в деятельности международных организаций в рамках органов, созданных специально для этой цели (ст. 1, ч. 1).

Ст. 10 Закона запрещает наделять представительства субъектов РФ на территориях иностранных государств, а равно иностранные представительства на территории субъекта РФ статусом дипломатических представительств, на них не могут быть возложены консульские и дипломатические функции.

Закон также регламентирует договорную деятельность регионов. Он разрешает субъектам РФ заключать соглашения с органами государственной власти иностранных государств с согласия Правительства РФ или когда под такое соглашение имеются гарантии Правительства РФ (ст. 8). Регионам дано право вести переговоры и заключать соглашения в области международных и внешнеэкономических связей. Однако,

---

<sup>67</sup> «Российская газета», 24 октября 1995, с. 4.



субъекты должны заблаговременно уведомлять федеральные органы исполнительной власти о вступлении в переговоры с иностранными партнерами, а проекты таких соглашений должны представляться в МИД РФ для согласования (ст. 4). Специально подчеркивалось, что «Соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенные органами государственной власти субъекта Российской Федерации, независимо от формы, наименования и содержания не являются международными договорами» (ст. 7).<sup>68</sup>

Закон также обязал субъекты РФ привести их нормативные акты в сфере международной деятельности в соответствие с федеральным законодательством. В принятом 24 июня 1999 г. Законе РФ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» допускалось принятие субъектами собственных правовых актов по вопросам, отнесенным к предметам совместного ведения, до момента принятия соответствующих федеральных законов. Однако, после принятия последних от регионов требовалось приведения их правовой базы в соответствие с федеральным законом.<sup>69</sup>

Это вызвало вполне предсказуемое недовольство регионов, чья правовая база сильно отличалась от требований законодательства РФ. В частности субъекты задавали вопрос: если соглашения субъектов с иностранными партнерами о международной и внешнеэкономической деятельности не являются международными договорами, то какова их юридическая природа?<sup>70</sup> Закон «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации», отрицая международно-правовой статус этих соглашений, вместе с тем не дает их определения. Ряд специалистов указывал также на тот факт, что новый закон вторгается в уже устоявшуюся систему права отдельных субъектов РФ, в частности, в практику заключения международных договоров и соглашений, установления консульских и дипломатических связей.<sup>71</sup>

Высказывались сомнения и в отношении сроков, которые были отведены Законом РФ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» для гармонизации федерального и регионального законодательства. Отмечалось, что 12 месяцев для приведения в соответствие с федеральным законом законов и иных нормативных актов субъектов (ч. 3, ст. 32) и 3 года – всех договоров и соглашений о разгра-

<sup>68</sup> *Собрание законодательства Российской Федерации. М., 1999, № 2, с. 231.*

<sup>69</sup> *«Российская газета», 30 июня 1999, с. 3.*

<sup>70</sup> *Курдюков Г.И. Конституция Республики Татарстан..., с. 21.*

<sup>71</sup> *Князькин С. Анализ проекта закона..., с. 8.*

ничении предметов ведения и полномочий, действующих на территории РФ (ч. 2, ст. 32) явно недостаточно.<sup>72</sup>

Ряд регионов, невзирая на требования федерального закона, не только не пересмотрел свое законодательство, но и принял новые правовые акты, противоречащие указанным законам РФ. Татарстан, например, принял 14 июля 1999 г. собственный Закон «О международных договорах Республики Татарстан», в котором отстаивается международная правосубъектность РТ и ее право заключать не только соглашения, но и международные договоры, что находится в явном противоречии с Законом РФ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации».<sup>73</sup>

1 февраля 2000 г. было принято постановление № 91 Правительства РФ, разъясняющее процедуру получения его согласия на осуществление субъектами федерации международных и внешнеэкономических связей с иностранными государствами. Было указано, что решение Правительства РФ по этому вопросу принимается на основании обращения органов исполнительной власти субъектов, содержащего обоснование таких связей, при наличии положительного заключения МИД и Министерства Юстиции РФ, а также других федеральных органов исполнительной власти в соответствии с их компетенцией (каких именно – этого не было сказано в постановлении).<sup>74</sup> Это постановление было воспринято регионами как еще один шаг на пути урезания их полномочий.

В мае 2000 г. началась административная реформа Президента В.В. Путина, нацеленная, в том числе и на реформирование федеративных отношений в стране. Одной из задач, вновь назначенных полномочных представителей Президента в федеральных округах стало приведение нормативной базы регионов в соответствие с федеральным законодательством. К началу 2001 г. эта работа была в основном завершена, и местные законодательные акты, противоречащие Конституции РФ и федеральным законам были отменены. Уход ряда региональных лидеров из Совета Федерации в связи с реформой верхней палаты российского парламента также серьезно подорвал их возможности влиять на внешнюю политику РФ и проводить собственный международный курс. Последствия административной реформы вряд ли могут быть оценены однозначно. С одной стороны, российское правовое пространство (в том числе и в сфере международной деятельности) стало более однородным и интегрированным, разногласия в сфере внешней политики уменьшилась. Однако, с другой стороны, многие регионы (особенно национальные республики) были разочарованы возрождением централистских тенденций. Они воспринимали эти перемены как выражение

<sup>72</sup> Мухаметшин Ф. *Казань за реальный федерализм...*, с. 4.

<sup>73</sup> Князькин С. *Анализ проекта закона...*, с. 6-13.

<sup>74</sup> «Российская газета», 10 февраля 2000, с. 5.

им недоверия со стороны Москвы, как нежелание центра развивать по-настоящему демократическую модель федерализма.

В заключение отметим, что отношения между федеральным центром и субъектами РФ в сфере международной деятельности в прошедшее десятилетие напоминало качание маятника: баланс попеременно смещался то в пользу Москвы, то - в пользу регионов. Правовое регулирование международной деятельности регионов прошло в своем развитии четыре этапа. На первом этапе (1991-94 гг.) соответствующего федерального законодательства практически не было, или оно носило слишком общий характер (Конституция РФ 1993 г.). Регионы были вынуждены сами формировать правовую базу для развития своих международных связей. Федеральный центр практически не контролировал внешнеполитическую и внешнеэкономическую деятельность субъектов РФ. На втором этапе (1995-98 гг.) центр предпринял энергичные усилия для разработки соответствующего законодательства и усиления контроля за международными связями регионов. На третьем этапе (1998-2000 гг.), с принятием новых законов о координации международной деятельности субъектов РФ и разграничении предметов ведения между центром и регионами, тенденция к централизации внешних связей субъектов РФ усилилась. На четвертом этапе, который начался весной 2000 г. и длится до сих пор, тенденция к смещению баланса сил в пользу центра была подкреплена рядом мер как институционального (концентрация власти в руках полномочных представителей Президента РФ), так и правового (приведение местных законов в соответствие с федеральными нормами) характера.

В настоящее время в сфере правового регулирования международной деятельности субъектов РФ сложилось довольно хрупкое равновесие между центром и регионами (хотя и в пользу первого). С одной стороны, принятые в последние годы федеральные законы продемонстрировали намерение Москвы детализировать конституционные положения, касающиеся внешнеполитических полномочий субъектов, и установить более жесткий централизованный контроль за их международной деятельностью. С другой стороны, многие субъекты (особенно республики) не спешили реагировать на неоднократные требования центра привести свои нормативные акты в соответствие с федеральным законодательством и стремятся найти обходные пути для утверждения своих позиций на мировой арене. Нетрудно предположить, что в случае ослабления федерального центра (скажем, в результате нового финансово-экономического кризиса) региональные элиты обязательно попытаются взять реванш. Одним словом, исход этого многолетнего «перетягивания каната» между центром и регионами пока неясен. Хотелось бы надеяться, что спорные вопросы будут решаться, как это принято в демократическом обществе, не силовым, а политико-правовым путем.

■

Ирек Муксинов \*

## Становление самостоятельной системы законодательства Республики Башкортостан

Республики в составе Российской Федерации являются государствами. Таково определение республик в Конституции Российской Федерации. Уже поэтому они имеют особый статус среди ее субъектов. Не следует забывать, что и в соответствии со своими Конституциями республики - это суверенные государства в составе Российской Федерации. Применительно к Башкортостану это закреплено не только в Конституции самой республики, но и в Договоре Российской Федерации и Республики Башкортостан от 3 августа 1994 г. о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий, а также в других двусторонних договорных документах.

В Республике Башкортостан исходят из того, что впервые в своей истории после присоединения к Русскому государству ее народ получил возможность построить реальное демократическое государство на своей территории. Многие из нас еще до конца не оценили все содержание и значение этого исключительного шанса, предоставленного нам историей. Конечно, все понимают, что строительство государства - это сложнейшая задача. Есть много людей, тайно или открыто сопротивляющихся такому строительству в республике. Тем более, решение этой задачи уже само по себе требует значительных усилий всего нашего многонационального народа, напряженной работы всех наших людей, преодоления серьезных препятствий. Но игра стоит свеч. И, что не менее важно, нам нужно понимание того, что мы находимся лишь в самом начале этого пути.

Единое правовое пространство является одним из главных условий существования любого государства. Общие для всех государственные органы, принимающие единые для всех законы и правила, регулирование общественных отношений на основе этих законов. Общая территория, границы и гражданство - без всего этого трудно представить себе любое государство.

Особенностью Республики Башкортостан как государства является то, что она входит в состав Российской Федерации, является ее субъектом. И Россия, и Башкортостан в соответствии со своими Конституциями имеют собственное правовое пространство. Значит, проблема заключается в том, чтобы оптимально совместить правовое пространство

---

\* Муксинов Ирек Шарипович - канд. юрид. наук, Председатель Конституционного Суда Республики Башкортостан.

Республики Башкортостан с общим правовым пространством России, в состав которой республика и входит.

Одним из наиболее крупных изменений в государственно-правовом строительстве нашей республики последнего десятилетия является становление самостоятельной системы законодательства Республики Башкортостан. Уже в Декларацию о государственном суверенитете Республики Башкортостан, принятой 11 октября 1990 г., было включено положение о том, что республика имеет свою систему законодательства, что Конституция и законы Республики Башкортостан «обладают верховенством» на ее территории, «за исключением тех сфер правового регулирования, которые добровольно передаются республикой в ведение» Российской Федерации. В дальнейшем это положение по сути дела в той же редакции было повторено в Приложении к Федеративному Договору от Республики Башкортостан и в новой Конституции республики. Вот эта норма ст. 126 нашей Конституции: «Республика Башкортостан имеет самостоятельную систему законодательства, обеспечивающую правовое регулирование всех общественных отношений, кроме тех, регулирование которых добровольно передано Республикой Башкортостан по Договору в ведение Российской Федерации». На этой же позиции стоит и Договор Российской Федерации и Республики Башкортостан от 3 августа 1994 г. о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий.

Принципиальное значение этой нормы состоит не только в том, что она серьезно изменила всю законодательную деятельность республики, что регулирование многих сфер общественных отношений перешло на уровень республики. Самое важное: эта конституционная норма закрепила самостоятельность республики в создании своих законов и добровольность передачи самой республикой отдельных законодательных полномочий Российской Федерации. В республике в связи с этим сделан правильный вывод. Нельзя построить демократическое правовое государство без развитой системы законодательства, обеспечивающей экономические реформы, защиту прав и свобод граждан, решение проблем государственного строительства. В связи с этим в Республике Башкортостан произошел серьезный прорыв в законодательном регулировании общественных отношений. Раньше, поскольку над республикой возвышались два этажа - союзный и российский - и оба эти уровня очень активно действовали в области законодательства, простора для этой деятельности у республики, по сути дела, не оставалось. Тем более, что тогда был узаконен разрешительный порядок принятия республиками своих законов. Это означало, что законы в республиках принимались только тогда, когда на это было прямое разрешение союзного или федерального законодателя.

Велико было и значение ведомственного нормотворчества. Не сек-

рет, что тогда ведомственные акты союзного и федерального уровня были поставлены над законами республик. Вот почему, между прочим, российский федерализм был показным, а законодательство Республики Башкортостан декоративным, реально не влияющим на жизнь.

Современные полномочия Республики Башкортостан в области законодательства зиждятся на серьезной правовой основе, прежде всего, на Конституции Российской Федерации и Конституции Республики Башкортостан, Договора Российской Федерации и Республики Башкортостан от 3 августа 1994 г. Вот почему они являются весьма реальными и при соблюдении ряда условий могут быть и весьма эффективными.

Сейчас в Республике Башкортостан действует 16 кодексов и более 380 законов, большое число нормативных указов Президента и постановлений Правительства. Иными словами, за последние годы многое сделано для создания самостоятельной системы законодательства республики.

Интересна история появления кодексов республики. Раньше, как известно, нормативные правовые акты такого уровня и такого названия республика не могла принимать. Впервые мы вышли на кодекс республики после принятия 16 октября 1990 г. Верховным советом Союза ССР Постановления, в котором в связи с принятием основ земельного законодательства было сказано, что союзные и автономные республики могут принимать свои земельные кодексы. После этого началась подготовка Земельного кодекса в нашей республике, и мы одними из первых его приняли. Это случилось еще в марте 1991 г., то есть еще во времена существования Союза ССР. Так в нашем новейшем законодательстве появился первый кодекс. Но только после подписания 31 марта 1992 г. Федеративного договора и Приложения к нему от Республики Башкортостан кодексы для республики стали нормальным законодательным актом. Есть кодексы, связанные с природными ресурсами - земельный, лесной, водный, экологический, кодекс о недрах. Республика сегодня имеет жилищный, семейный, трудовой, градостроительный кодексы и ряд других.

Эта практика основана на том, что по Договору Российской Федерации и Республики Башкортостан от 3 августа 1994 г. о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий, например, административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды полностью относятся к ведению Республики Башкортостан. В других же Договорах с субъектами Российской Федерации и в самой Конституции России эти полномочия отнесены к совместному ведению. Выделение Республики Башкортостан в этой части из общего ряда субъектов, с одной стороны, отражает высокую степень доверия федерального центра нашей респуб-

лике и уровня зрелости российско-башкортостанских отношений, а, с другой, - оно свидетельствует о значительной мере ответственности Башкортостана за правильное правовое регулирование соответствующих общественных отношений. Никто в Башкортостане не считает, что это наше законодательство должно в корне отличаться от федерального. Вся практика деятельности органов законодательной и исполнительной властей говорит о том, что мы рассматриваем федеральные законы по этим вопросам как образец, который учитывает наш Парламент при разработке соответствующих республиканских законов.

Еще одна проблема. Есть серьезные сложности при развитии законодательства республики по предметам совместного ведения. Предметы совместного ведения сейчас, по сути, узурпированы федеральным центром и фактически стали предметами ведения Российской Федерации. Большинство принятых федеральных законов, касающихся проблем совместного ведения, не оставляет места для дальнейшего регулирования их субъектами Российской Федерации с учетом национальных, исторических, демографических, территориальных, экономических, религиозных и иных особенностей. Создается впечатление, что формулировка “предметы совместного ведения” была придумана заранее с тем, чтобы свести на нет законотворчество субъектов Российской Федерации. К примеру, нашим Государственным Собранием было рассмотрено более тысячи федеральных законопроектов. По ним направлено около трех с половиной тысяч поправок, но практически ни одна из них не была учтена Государственной Думой. Возникает вопрос, а стоит ли рассматривать эти проекты, если точка зрения законодательных органов субъектов Российской Федерации для Государственной Думы ничего не значит?

И, видимо, наша задача - идти к тому уровню, на котором значительно сокращаются вопросы, отнесенные к предметам совместного ведения. По нашему мнению, целесообразно в федеральной Конституции перечислить только предметы ведения и полномочия самой Российской Федерации, предоставив решение остальных вопросов субъектам Федерации. Это вполне соответствует нормам международного права. Во многих демократически развитых странах с федеративным устройством разделение предметов ведения осуществляется именно так.

Сложившееся отношение некоторых федеральных органов к предметам совместного ведения, к законодательству республики, многие рассуждения о несоответствии их законов нормам Российской Конституции и российских законов явно обнаруживают стремление взять под сомнение необходимость создания республиками самостоятельной системы законодательства. Кое-кому так и хочется приостановить, а может и вовсе прекратить активную законотворческую деятельность в республиках, вновь вогнать их в “прокрустово ложе” автономии.

В новых условиях по-новому должны решаться и вопросы соотношения законодательства республики с законодательством Российской Федерации. Считавшаяся ранее аксиомой формулировка о том, что законы республик принимаются только на основе и во исполнение федеральных законов, сегодня неприемлема, она явно противоречит современным реалиям. Такой подход сейчас применим лишь к законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации, а не в целом к законодательству республик в составе Федерации.

И Конституция Российской Федерации, и Конституция Республики Башкортостан признают в определенных пределах верховенство законов России и верховенство законов республики, то есть то, что раньше абсолютно не допускалось. В Конституции Республики Башкортостан дважды закреплено положение о том, что “законы Российской Федерации, принятые по вопросам, добровольно переданным Республикой Башкортостан в ведение Российской Федерации, обязательны на территории Республики Башкортостан”. Тем самым конституционно подтверждено верховенство определенных законов Российской Федерации. Что же касается прерогатив и полномочий Башкортостана в принятии своих законов, то тут мы вполне самостоятельны. Это находится в полном соответствии с Российской Конституцией. Любые попытки отрицать легитимность самостоятельной системы законодательства республик приведут к подрыву основы государственного устройства страны. Это будет означать унификацию всех сторон общественной жизни, отказ от принципов подлинного федерализма, реставрацию прежней унитарной модели государства.

Следующим важнейшим положением, нашедшим отражение как в Конституции Республики Башкортостан, так и в Договоре от 3 августа 1994 г. и имеющим отношение к обсуждаемому вопросу, является признание при определенных условиях равной юридической силы законов Российской Федерации и Республики Башкортостан. Причем, это принципиально новое положение сложилось лишь в последние годы при строительстве реального федеративного государства России. Оно, конечно, есть и в Конституции Республики Башкортостан. И, что не менее важно, оно закреплено и в Конституции Российской Федерации. Вместе с тем, следует понимать, почему проблема согласования федерального и республиканского законодательств так обострилась и выдвинулась на первый план.

За последние шесть лет, после трагических октябрьских событий 1993 г., Государственная Дума принимала законы, не считаясь с Конституцией Республики Башкортостан, с положениями, закрепленными Договором от 3 августа 1994 г. Более того, отдельные радикальные депутаты Думы демонстративно игнорируют и Декларации республик о государственном суверенитете, Федеративный договор. Государственная Дума



не приняла за эти годы ни одного закона, учитывающего и защищающего государственные интересы Республики Башкортостан и других республик. Более того, из федеральных законов вообще исчезло слово “республика”. А это - формулировка раздела первого Конституции Российской Федерации. К сожалению, за последние годы стало очевидно, что при нынешней структуре Думы практически невозможно обеспечить интересы республики как демократического государства в составе Российской Федерации.

Раньше нам казалось, что проблемы, возникающие в отношениях федерального центра со своими республиками, во многом объясняются тем, что у центра нет практического опыта межгосударственных отношений в рамках Федерации. Казалось, что Россия делает только первые шаги по налаживанию отношений с суверенными республиками, входящими в ее состав, и поэтому допускает какие-то огрехи. Казалось, что со временем, с накоплением опыта, эти шероховатости будут сняты. Однако на деле положение оказалось значительно более сложным. Мы являемся сегодня свидетелями фронтального юридического наступления на республики. Чего стоит, например, предоставление российским законом Прокуратуре права опротестовывать законы суверенной республики? Права, которого она не имела даже в советское время, когда Башкирия была автономной республикой. Или как оценить отсутствие в новейшем федеральном законодательстве требования, чтобы суды в республике в своей деятельности руководствовались и законами республик?

Федеральный закон от 24 июня 1999 г. о принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации прямо предписывает, что подписанные двусторонние договоры в течение предстоящих трех лет надлежит привести в соответствие с текущими федеральными законами. Что это, как не попытка отказаться от договорного регулирования отношений Российской Федерации со своими республиками?

Как же нам быть в такой ситуации? Думаю, что надо исходить из того, что республики, в том числе и Башкортостан, как суверенные государства твердо избрали цивилизованный и демократический путь разрешения своих разногласий с Российской Федерацией, путем переговоров, договорным путем. Отката от достигнутых исторических рубежей мы допустить не можем.

Попытка не замечать новых положений в законодательстве республики привела к тому, что некоторых исследователей в центре охватила паника при виде того потока законов, которые самостоятельно принимаются в республиках и в других субъектах Федерации. Паникует тот, кто не знает как себя вести в новой ситуации, в условиях реальной федерации. Нас постоянно пугают развалом России. Призывают отменить

наши законы. Требуют приведения наших Конституций и наших Договоров в соответствие с федеральными законами. Представляется, что развитие российского федерализма не может идти таким путем. Оно будет нормальным лишь при учете опыта республик, в том числе и в области законодательства.



Энвер Кисриев\*

## **Сопротивление системы политических институтов Дагестана процессу создания «единого правового пространства» в России**

### ***Введение***

Под «*сопротивлением*» здесь имеются в виду не позиции определенных политических сил в Дагестане или каких-то движений, партий, отдельных политических деятелей. Такого *политического сопротивления*, хоть сколько-нибудь значимого или просто заметного, в Дагестане нет. Речь идет о сложившейся в Дагестане в последнее десятилетие *системе политических институтов*, которая *сопротивляется*, в силу своей природы, требованиям центра привести их в соответствие с Конституцией РФ.

Система политических институтов Дагестана существенно отличается от общепринятых в России. Она сложилась в ходе автономного процесса, когда центр не оказывал на него никакого административного давления, в жесткой борьбе внутривнутриполитических сил. Политические институты в этой самой большой и самой многонациональной кавказской республике России образовались как ответ на угрозы развала с такими последствиями для всего региона, при которых чеченская трагедия оказалась бы лишь одной и не самой серьезной.

Теперь, похоже, эта политическая конструкция оказывается «*не соответствующей цивилизованным правовым нормам*». Предполагается, что структуру власти можно построить по определенному внешнему образцу путем прямого администрирования. Однако, механическое конструирование государственных институтов извне может привести к серьезным переменам в характере внутривнутриполитических процессов в дагестанском обществе, политическое поведение Дагестана как субъекта федеративных отношений и как самостоятельного фактора в геополитической структуре кавказского региона может радикально измениться.

### ***Система политических институтов в Дагестане***

Новейшую историю Дагестана (эпоху социальных трансформаций) можно подразделить на *два периода*, на (1) период, который начинается с утраты центром управляемости на местах и активного распада страны, ориентировочно с 1989 года, и на (2) период, начинающийся в самое последнее время, когда центр приступил к воссозданию прямых ад-

---

\* Кисриев Энвер Фридович – директор информационно-аналитического агентства «Мониторинг».

министративных рычагов управления периферией.

Первый период начинается с ситуации, когда дагестанской правящей элите, привыкшей все делать по указке из центра, пришлось столкнуться с поднимающимися снизу социальными движениями, которые раньше никак себя не проявляли, и приниматься самой за их решение. Эта задача усложнялась еще тем, что на фоне развивающегося развала вертикали власти, «перестраивающийся» центр продолжал активно инициировать сверху радикальные экономические и политические преобразования. К 1989 г. здесь стало ясно, что Москва уже не управляет республикой, как это было многие десятилетия коммунистического режима, а, скорее, провоцирует радикальные политические перемены.

Все эти новшества из центра были столь же мало понятны для местного руководства, сколь и губельны для него. Общественные проблемы вырывались на свободу в виде массовых движений протеста и требовали своего решения. Открывающиеся возможности быстрого обогащения и молниеносной карьеры порождали конфликтность в среде старого руководства, а также между ними и мгновенно появившимися нуворишами. Наконец, искушение обрушить полностью старый режим и захватить политическую власть в республике породил радикальные политические силы, главным образом, двух самых крайних полюсов: либерально-демократического и исламистского.

В этих условиях «политической невесомости» дагестанское общество, развиваясь в автономном режиме, начинает структурироваться по новому типу, проявляя в этом процессе свои глубинные социо- и этнокультурные качества. Именно в этот период, в ходе стихийного развития постепенно стала формироваться оригинальная конструкция политических институтов, которая сейчас характеризует Дагестан.

Политическая система, которая сложилась в Дагестане после развала коммунистического режима и воплотилась в республиканской Конституции 1994 г., в избирательных законах, а также в ряде неписаных правил и процедур политического поведения, явилась продуктом внутреннего, естественного и весьма своеобразного развития, и в значительной степени отвечает особенностям социально-политической структуры дагестанского общества. Она явилась результатом жестких противостояний и сложных компромиссов различных политических сил, быстро сложившихся здесь на месте единой системы компартийной иерархии. Она и сейчас функционирует на основе *«сдержек и противовесов»*, своеобразного баланса сил. Самое важное, что в результате этого республика смогла сформировать легитимные институты власти, успешно решившие ряд важнейших политических задач, а именно:

удалось преодолеть внутренние сепаратистские движения и не допустить развала республики на части;

избежать массовых межэтнических столкновений и этнических чис-

ток;

не ввязаться в приграничные конфликты с соседями: Грузией, Азербайджаном или Чечней. (Война с чеченскими боевиками в августе-сентябре 1999 г. не является результатом дагестанских внутривнутриполитических тенденций. Об этом лучше всего свидетельствует всенародная реакция дагестанского общества на эту агрессию);

в недрах дагестанского общества на протяжении всего этого периода не сложилось ни одного сколько-нибудь значимого движения «за независимость и суверенитет» от России;

при всей значимости религиозного (исламского) фактора в Дагестане (в этом отношении ни один регион Кавказа не идет ни в какое сравнение с Дагестаном), республике удавалось избежать хоть сколько-нибудь значимого влияния исламистов на принятие политических решений.

Процесс подготовки новой Конституции РД отражал политические реалии, складывающиеся здесь в ходе решения постоянно возникающих проблем. На всем протяжении подготовки проекта Конституции Дагестана ключевой идеей, которая определяла направление всех поисков и вызвала основные споры и разногласия, была идея соблюдения *«прав национальности»*. Широкие слои общественности и политические деятели, специалисты - члены рабочей группы по составлению новой Конституции, бились над созданием такой организации власти в республике, которая могла бы предоставить гарантии прав для всех народов Дагестана на «свою землю» и «свои природные ресурсы», обеспечить справедливое представительство каждой национальности в органах высшей государственной власти и в организациях, занимающихся материальным производством, а также образованием, наукой и культурой. Однако общественного согласия в решении таких вопросов, по вполне понятным причинам, найти было невозможно. С другой стороны, высшие политические лидеры, которые, в конечном счете, решали (в случае достижения согласия между собой) какой быть Конституции РД, были заинтересованы в такой организации власти, которая исключала бы возможность ее концентрации в руках одной личности. Все эти устремления, в конечном счете, привели к той системе политического устройства в Дагестане, которой сейчас угрожает радикальный пересмотр.

Согласно Конституции РД, в Государственный Совет, состоящий из 14 человек, *«не может входить более одного представителя одной и той же национальности»* (ст. 88). Таким образом, Госсовет – высший исполнительный орган государственной власти в республике одновременно является представительным органом 14 основных национальностей, проживающих здесь.

К числу «дагестанских», «республикообразующих» народов относят 14 регистрируемых до сих пор в актах гражданского состояния *национальностей*, имеющих в Дагестане свои «корни», т. е., традиционное

сельское население: (1) *аварцы* (около 28% населения республики), (2) *даргинцы* (более 16%), (3) *кумыки* (13%), (4) *лезгинцы* (около 13%), (5) *русские* (7%), (6) *лакцы* (более 5%), (7) *табасаранцы* (5%), (8) *чеченцы* (около 5%), (9) *азербайджанцы* (более 4%), (10) *ногайцы* (1,5%), (11) *рутульцы* (около 1%), (12) *агульцы* (около 1%), (13) *цахурцы* (около 0,5%) и (14) *таты* (менее 0,5%).

Выборы членов Госсовета осуществляются не всенародным голосованием, а специальным институтом - Конституционным Собранием, которое созывается исключительно по таким случаям, а также для изменения положений самой Конституции. Оно образуется из полного состава парламента и такого же числа членов, специально для этого избираемых на представительных Собраниях районных и городских органов местного самоуправления.

Члены Госсовета не могут быть депутатами парламента, членами правительства или судьями, но могут совмещать функции высшей исполнительной власти с работой прокурора, преподавателя, руководителя или работника акционерных или бюджетных организаций и предприятий.

Первоначально на Конституционном Собрании путем тайного голосования избирается Председатель Госсовета – он, по Конституции РД, определяется «главой государства» (ст.92). Другой член Государственного Совета входит в состав Госсовета без процедуры голосования – это Председатель Правительства, который занимает свой пост по предложению Председателя Госсовета и после утверждения парламента. Премьер, таким образом, автоматически становится членом Госсовета и, более того, первым заместителем его Председателя. Далее, когда национальная принадлежность двух указанных членов Госсовета уже известна, на Конституционном Собрании начинается процедура выдвижения кандидатур на оставшиеся 12 мест. Право на выдвижение кандидатуры в состав Госсовета любой национальности (из числа 12-ти еще не занятых) имеет любой член КС вне зависимости от его собственной национальности. После составления списков, предложенных кандидатов (выдвиженцы не обязательно должны быть членами КС), сгруппированных по отдельным национальностям, мягким рейтинговым (тайным) голосованием определяются по две кандидатуры от каждой национальности, набравшие наибольшее число голосов. Затем, тайным голосованием из оставшихся двух кандидатов от каждой национальности выбираются остальные члены Госсовета.

Парламент республики – Народное Собрание РД состоит из 121 депутата, избираемого всенародным, прямым и тайным голосованием по территориальным избирательным округам. При этом Конституция РД провозглашает, что в парламенте «*гарантируется представительство всех народов Дагестана*» (ст.72), а механизм реализации этой конституци-

онной нормы обеспечивается Законом «О выборах в Народное Собрание РД».

Согласно этому закону механизм обеспечения национальных пропорций состоит в следующем. Территория республики подразделяется на этнически однородную – это, главным образом, горные районы Дагестана, которые населяют сплошными массивами аварцы, даргинцы, лезгины, лакцы, табасаранцы и др. национальности республики, и этнически смешанную – это города республики и сельские районы на равнине. В этнически однородных регионах в избирательных округах нет никаких ограничений для выдвижения кандидатом в депутаты по признаку национальности. В этнически смешанных регионах и городах республики Закон РД «О выборах...» дает право Республиканской избирательной комиссии устанавливать специальные «национальные территориальные избирательные округа», в которых разрешается выдвигаться лишь представителям одной определенной национальности. При этом электорат этих многонациональных округов никак не подразделяется по национальному признаку; все население избирательного округа голосует за кандидатов в депутаты одной определенной национальности.

«Национально-территориальные округа» - не кабинетное изобретение. Они были созданы после неудачного прецедента проведения демократических выборов. В начале 1994 г. (Конституция РД была принята в июле 1994 г.) в Дагестане проходили выборы в городские, районные представительные органы местного самоуправления (Собрания). Они были организованы в строгом соответствии с классическими процедурами выборов. Однако их итоги в большинстве городов и многонациональных (равнинных) районов вызвали всеобщее возмущение. Дело в том, что, скажем, в Махачкале в городское Собрание попали, за редким исключением, только аварцы и небольшое число даргинцев, в Кизилюрте - только аварцы, в Каспийске - подавляющее большинство аварцев и даргинцев. Оказалось, что при классической модели выборов в конкретных условиях Дагестана реальную возможность стать депутатом в Дагестане имеют лишь представители самых крупных этносов.

Именно тогда со всей определенностью стало понятно, что такие органы представительной власти на местах не будут обладать социальной легитимностью. Такое мнение было всеобщим, даже победители посчитали, что их победа обесценена общим итогом выборов; теряло всякую ценность стать членом почетного представительного органа при таком несправедливом представительстве в нем дагестанских национальностей. Надо было спасать ситуацию и тогда в срочном порядке руководство республики приняло решение увеличить общее число мест и сформировать новые избирательные участки, по которым были проведены дополнительные выборы. При этом были введены ограничения по признаку национальности для выдвижения в них кандидатов. После успеш-

ного проведения такой коррекции национального представительства на уровне местного самоуправления, их опыт послужил основой для выработки избирательного закона «О выборах в Народное Собрание (парламент) РД».

Таким образом, предвыборная борьба в «национальных территориальных округах» между кандидатами не выходит за рамки каждой отдельной *национальности*, а для многонационального электората такого избирательного округа *национальность* претендентов теряет всякую значимость и не оказывает никакого воздействия на выбор. Таким образом, *формальное* признание значимости национальной принадлежности в органах власти и самоуправления обеспечивает ситуацию, когда в *реальном* политическом процессе национальность утрчивает всякое значение.

Многие правила, регулирующие национальный баланс в Дагестане, хотя и не закреплены в статьях Конституции, законах или, вообще, в каких-либо писанных правилах, строго исполняются на практике. Так, первые лица высших институтов власти (Председатель Госсовета, Председатель парламента и Председатель правительства) по неписанному нигде правилу должны быть представителями различных национальностей. Иное положение здесь просто трудно себе представить. Состав заместителей Председателя правительства подбирается так, чтобы в нем были представители разных национальностей и, желательно, не больше одного от каждой. Также обстоят дела с заместителями Председателя Народного Собрания, руководителями парламентских комитетов, управлений Госсовета и т.д. Учет национального представительства ведется и в отношении руководителей высших учебных, научных учреждений и т.д.

Можно сказать, что в этот период, в условиях развала всей страны, сильнейших катаклизмов на Кавказе, Дагестан самостоятельно выстрадал систему политических институтов, обеспечивающих устойчивый баланс сил и сохранение демократических принципов.

### ***Модель «согласительной демократии»***

Дагестанская модель политического устройства была сформирована без какого-либо влияния концепции *consociational democracy*, сформировавшейся в конце 60-х гг. у западноевропейских ученых компаративистского направления. Между тем, можно утверждать, что она соответствует основным характеристикам этой модели.

Эта концепция в довольно короткий период (1967-1974) получила всеобщее признание среди политических социологов компаративистского направления. Ряд ученых, независимо проводивших свои исследования в Австрии, Бельгии, Швейцарии и Нидерландах, почти одновременно выявили новый вид демократии, который характеризует полити-



ческая стабильность в обществах с отчетливой и политически значимой этнокультурной сегментацией. Появившись при исследовании политического опыта указанных развитых европейских стран, эта концепция вскоре стала широко применяться в изучении таких стран, как Ливан, Малайзия, Кипр, Колумбия, Уругвай и Нигерия.

Дословный перевод этого понятия на русский язык не дает удовлетворительного выражения; иногда его переводят как «*согласительная демократия*», или «*демократия социального согласия*». Наиболее близким по смыслу и, одновременно, близким традициям русскоязычной этнологии, на наш взгляд, будет выражение «*согласительная демократия*».

Один из наиболее заметных теоретиков этой концепции Аренд Лийпхарт (Lijphart) определяет согласительную демократию в рамках четырех характеристик: «*Первым и самым важным элементом является управление посредством создания больших коалиций политических лидеров всех значимых сегментов плюралистического общества. Это может принимать несколько различных форм, например, путем образования высшего совета в парламентской структуре, совета или комитета с важными рекомендательными функциями, или какой-то коалиции президента с другими высшими чиновниками в президентской структуре. Другими тремя основными элементами согласительной демократии являются (1) взаимное вето или принцип совпадения позиций большинства членов коалиции («*concurrent majority*»), которые служат дополнительной защитой жизненных интересов меньшинства, (2) пропорциональность как главная модель политического представительства, назначения на гражданские службы и размещения общественных фондов, и (3) высокая степень автономии для каждого сегмента в ведении своих собственных дел.*»<sup>75</sup>

Такой тип демократии отличается от классической буржуазной демократии тем, что функцию социально-классовых и идеологических сегментов общества, противостоящих друг другу, здесь выполняют традиционные этнические и (или) конфессиональные общности. Феномен *согласительной демократии* характеризуют две основные особенности:

(1) наличие отчетливой вертикальной сегментации населения государства, т.е. различных этнокультурных общностей, например, религиозных, языковых, этнических или расовых;

(2) процесс политической институционализации их социального взаимодействия, происходящий на уровне элит этих общностей.<sup>76</sup>

<sup>75</sup> Lijphart A. *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*. London, 1977, p.25.

<sup>76</sup> Доган М., Пеласси Д. *Сравнительная политическая социология*. М.: «Социально-политический журнал», 1994, с.134-147. (Mattei Dogan and Dominique Pelassy. *How to compare nation. strategies in Comparative Politics. Second Edition*. Chatham House Publishers. Inc. Chatham, New Jersey 1990.)

Политический процесс, если смотреть на него не снаружи, творится борьбой социальных сил, а не изобретениями политологов. Он является продуктом слишком большого числа глубинных социокультурных факторов, чтобы можно было на основе отвлеченных теоретических моделей изобретать институты конкретного общества. Мы не думаем, что те или иные теоретически оправданные схемы можно произвольно вводить в устройство реального общества. На наш взгляд, следует остерегаться превращения теоретических моделей в нормативные: не следует механически переносить на общество результаты государственного строительства в других странах.

Феномен *согласительной демократии* в республике был порожден самим ходом политической борьбы между сложившимися здесь многочисленными и самостоятельными этнополитическими сегментами, базирующимися на традиционалистских связях. Ни один из них не был способен одержать решительную победу и установить свою власть. При этом вывод о бесперспективности решительной победы какой-либо одной группировки над остальными, устанавливается, исходя не из теоретических схем, а констатацией фактов возникновения в обществе политических институтов *согласительной демократии*. Не привнесение моделей политического устройства, а их обнаружение в практике политического процесса, должно быть целью научных исследований, имеющих познавательное и практическое значение.

### ***Проблема «малых народов»***

Новый период знаменуется возвращением прямого влияния центра на Дагестан. В целом эта тенденция носит объективный и положительный характер. Вместе с тем, необходимо остановиться на возможных деструктивных последствиях этой тенденции, в случае, если она будет развиваться слепо, без учета новых реалий.

Так, деструктивное воздействие на ситуацию оказали некоторые федеральные законы, которые не учитывают тонкости местной специфики. Например, в Дагестане возникли определенные проблемы, когда в новых паспортах была отменена «пятая» графа - «национальность». Правда, из этого положения в Дагестане смогли выйти довольно легко, введя решением Народного Собрания РД (парламента) специальный вкладыш в паспорт, в котором по желанию владельца указывается его национальность.

Другой пример правотворчества федеральных законодателей, когда закон оказывает непосредственное воздействие на политическую ситуацию в республике, угрожая дестабилизацией – это принятие Закона РФ *«О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ»*.

Общеизвестно, что Дагестан – это «музей» малых народов, между тем, этот закон вместо поддержки многочисленных дагестанских этни-

ческих сообществ, проживающих в сложных условиях высокогорья, непосредственно вторгается в политический процесс, разрушая установленную здесь систему политических институтов.

Дело в том, что в республике официальный статус *национальности* с численностью меньше 50 тысяч имеют только *агульцы, рутульцы, цахурцы и таты*. Но действительное число самостоятельных в этнокультурном и, самое главное, языковом отношении *этносов* в Дагестане, которое устанавливается с бесспорной научной определенностью, значительно больше. Так, к аварской национальности относят себя совершенно самостоятельные в языковом отношении 14 (помимо собственно *аварцев*) этносов, компактно проживающих в своих горных селениях: (1) *андийцы*, (2) *арчинцы*, (3) *ахваццы*, (4) *багулалцы*, (5) *бежтинцы*, (6) *ботлихцы*, (7) *генухцы*, (8) *годаберинцы*, (9) *гунзибцы*, (10) *дидойцы*, (11) *каратинцы*, (12) *тиндинцы*, (13) *хваршинцы* и (14) *чамалинцы*. К даргинцам точно также относятся еще два самостоятельных в языковом отношении и компактно проживающих этноса: (15) *кубачинцы* и (16) *кайтагцы*.

Закон РФ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ» с неизбежностью провоцирует движение этих этнических общностей за «*национальное самоопределение*». Более того, неизбежно встает вопрос об изменении состава Государственного Совета РД. Поскольку Государственный Совет – высший орган исполнительной власти – состоит из избранных определенной процедурой 14 представителей от 14 национальностей. Теперь встает вопрос о включении в список республикообразующих национальностей еще, по меньшей мере, 16 этнических общностей. Так, если *цахурцы*, представленные в Госсовете насчитывают всего 3 тысячи человек своей численности, то, скажем, численность *андийцев*, относимых сейчас к аварцам, около 40 тыс. Последовательное проведение линии на *присвоение статуса отдельных национальностей*, основанное на рекомендациях этнографической науки, потребует доведения состава Госсовета до 30 членов, из которых ровно половина (15) будет представлена «*аварцами*», т.е. теми, кто сейчас относится к *аварцам*.

Но и это еще не последняя трудность. Дело в том, что подлинная этническая структура дагестанского общества состоит не из *национальностей*, а более дробных, отчетливо выраженных территориально и этнокультурно, этничностей – т.н. «*вольных обществ*» (*джамаатов*).<sup>77</sup> До

<sup>77</sup> Мы используем понятие «*джамаат*», как наиболее часто употребляемое слово в отношении элементарных политически самостоятельных традиционных «*обществ*» в Дагестане. В политическом дискурсе традиционного Дагестана не было понятий такой степени обобщения. Конкретные «*джамааты*» носили имена собственные: «*Ахты*», «*Цудахар*», «*Акуша*» и т.д. «*Союзы вольных обществ*» (т.е. относительно устойчивые территориальные политические союзы нескольких «*джамаатов*») также имели свои имена собственные, например: «*Ахты-пара*», «*Акуша-дарго*», «*Анцоросо*» (*Десять селений*) и т.д.

прихода русских традиционный Дагестан представлял собой множество «республик», как их первоначально называли в русской служебной документации и историографии или «вольных обществ». К моменту активного соприкосновения с Россией, в конце 18 и начале 19 века, в Дагестане было более 60 политических образований различного типа правления. В горных регионах доминировали «федеративные республики» или «союзы вольных обществ», а в предгорьях и на равнине – разного рода образования с авторитарными режимами. Однако в основе всех политических образований, в свою очередь, находились джамааты («общества») – отдельные тесно заселенные и хорошо укрепленные самостоятельные поселения с хуторами и окружающими земельными угодьями. Они обладали неделимым суверенитетом, на основе которого, путем добровольных или «добровольно-принудительных» соглашений, образовывались их союзы (федерации) и суперсоюзы (конфедерации союзов). Джамааты, т.е. отдельные «города-государства» имели свое публичное гражданское законодательство («джамаатские адаты»<sup>78</sup>). Их было в прошлом веке по самым округленным подсчетам порядка 350 - 400. Все эти территориальные, исторически сложившиеся образования всех таксономических уровней и сейчас могут достаточно обоснованно претендовать, опираясь как на совершенно определенные данные истории и этнографии, так и на свидетельства актуального самосознания дагестанцев, на право считаться самостоятельными этническими общностями. Они обладают отчетливым языковым своеобразием, по меньшей мере, на диалектном уровне, общей компактной территорией расселения, самостоятельной политической историей, хорошо выраженными особенностями традиционной материальной и духовной культуры и, что самое важное, чувством принадлежности к своему «обществу» (отдельному джамаату или союзу джамаатов), которое до сих пор является чрезвычайно важной составляющей этно-социальной идентичности дагестанца.

Если все это принять во внимание, то Закон о малых народах спрово-

---

<sup>78</sup> «Адат» (араб. – обычай) означает обычное право народов, противостоящее мусульманскому праву - шариату. Однако большой ошибкой является применение этого смысла к т.н. «дагестанским адатам». Дело в том, что писанные «конституции» дагестанских политических образований («вольных обществ» и «союзов вольных обществ») писались и воспринимались горцами в свое время, как шариатские установления. Восприятие их в качестве «адатов» появилось лишь в начале XIX в. в среде идеологов мюридизма, которые начали борьбу с независимыми джамаатами за политическое объединение Дагестана в борьбе против России. Требование установления на всей территории Дагестана «чистого Ислама» неизбежно превращало «конституции» независимых джамаатов в «адаты», которым противопоставлялся «шариат». Русская колониальная администрация и историография приняли эту «мюридистскую» терминологию, но в борьбе с этой грозной идеологической силой сделали ставку на возвращение «адата».

цирует в Дагестане обратное направление т.н. «этнического процесса». Скажем, если джамааты *рутульцев* и *цахурцев* получают определенные льготы, согласно Закону РФ «О гарантиях...» то как на это будут реагировать соседние с ними *джамааты лезгин, лакцев и азербайджанцев*, живущих компактно в тех же условиях высокогорья и в том же Рутульском районе? Если *андийцы* и *ботлихцы* высокогорного Ботлихского района Дагестана получают статус малых народов и соответствующие льготы для хозяйственного и культурного развития, то как быть с союзами джамаатов *аварцев*, расположенных в том же Ботлихском районе, живущие в тех же географических условиях и столь же самодостаточных с точки зрения своей идентичности, как и указанные *ботлихцы* и *андийцы*? Почему *таты* – дагестанская национальность, одновременно признаваемая на уровне международного права *евреями*, которая сейчас насчитывает в Дагестане всего 2 или 3 тысячи человек, из которых 90% проживает в городах республики, будут отнесены к «малочисленным народам», со всеми вытекающими из этого последствиями, а, скажем, *лакцы*, 25 тысяч которых компактно живут в своих селениях в бесплодных каменистых горах, не могут быть отнесены в эту льготную категорию, из-за того, что их общая численность составляет немногим более 100 тысяч?

Таких ситуативных проблем можно сформулировать много, и они неизбежно будут поставлены в дагестанском обществе, если Закон о гарантиях прав малых народов «заработает». С уверенностью можно утверждать, что если он окажется действенным, если он действительно будет поддерживать (или облегчать) хозяйственное и этнокультурное существование малых народов, предоставляя им определенные льготы, как это предусмотрено его статьями, в Дагестане начнет развиваться сдвиг «национального самосознания». В республике может появиться не 14, как сейчас, и не 30, как это утверждает современная этнографическая наука, а, по меньшей мере, 60–70 «национальностей».

Разумеется, дагестанское руководство, понимая угрозу грядущего «этнического возрождения», категорически возражало принятию этого закона. Дагестанские представители в высших законодательных органах России настаивали, чтобы такой закон относился исключительно к народам Севера.

Между прочим, деструктивность этого закона, создающего юридическую правосубъектность «этничности» и вводящего абсурдный 50-тысячный барьер для получения привилегированного статуса, осознавалась в Москве с самого начала работы над ним. Вторая Государственная Дума разработала закон «Основы правового статуса коренных малочисленных народов России», который дважды (25 августа и 15 октября 1995 г.) был отвергнут Президентом Ельциным, правда, на основании других соображений, не имеющих отношение к проблемам Дагес-

тана: вполне обоснованно было заявлено, что ряд положений закона не соответствуют нормам Конституции РФ. Через год, 22 мая 1996 г. Государственная Дума все-таки приняла в третьем чтении этот закон, а 5 июня того же года он был вновь отклонен теперь уже в Совете Федерации РФ. Лидеры Дагестана, члены СФ без сомнения приложили к этому свою руку, но формальным основанием для отклонения было другое: разнообразные льготы, предоставляемые малым народам, вступали в противоречие с общими правами человека, создавая *дискриминацию по национальному признаку*. Вопреки всем этим неразрешимым трудностям, работа над законом продолжалась. И, наконец, 5 марта 1999 г. Государственная Дума приняла Закон в формулировке: *«О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ»*. Он был одобрен Советом Федерации и 30 апреля 1999 г. подписан Президентом России.

Следует отметить, что в окончательной редакции проблематика Дагестана все-таки *была* учтена. В первой же статье уже принятого Закона РФ записано: *«Учитывая уникальность этнического состава населения Республики Дагестан по числу проживающих на ее территории народов, Государственный Совет Республики Дагестан определяет количественные и иные особенности ее коренных малочисленных народов, а также устанавливает перечень этих народов с последующим включением его в Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации»*.<sup>79</sup>

Пользуясь предоставленным законом правом, Госсовет РД своим Постановлением от 18 октября 2000 г. принял решение:

*«1. Установить, что коренными малочисленными народами РД являются: аварцы, агулы, азербайджанцы, даргинцы, кумыки, лакцы, лезгины, таты, табасаранцы, ногайцы, рутульцы, русские, цахуры, чеченцы-аккинцы.*

*2. Представить в Правительство РФ перечень коренных малочисленных народов РД для включения в Единый перечень коренных малочисленных народов РФ»*.

Это означает, что номенклатура национальностей в Дагестане не изменяется, но в список «малых народов» должны будут войти не только национальности, численность которых перевалила за полмиллиона (аварцы) и более 300 тыс. (даргинцы, кумыки, лезгины), но и такие, которые никак не отражают ни буквы, ни духа принятого Закона - *русские, чеченцы и азербайджанцы*.

Дагестан, таким образом, принял решение, которое никак не соответствует ни букве, ни духу принятого закона. Остается два выхода:

либо административный нажим центра с целью протолкнуть реше-

---

<sup>79</sup> Закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ» (Подписан и вступил в действие 30 апреля 1999 года).

ние о признании правосубъектности лишь за существующими в настоящее время в Дагестане «малыми национальностями», а именно, за *рутульцами, агульцами, цахурцами и татами*;

либо центр согласится с решением Государственного Совета РД о признании статуса «малочисленного народа» за всеми 14-ю национальностями, которые составляют краеугольный камень политической системы республики.

В случае выбора первого решения, запускается механизм этно-политических тенденций, разваливающих систему, которая обеспечивала политическую стабильность в Дагестане. В случае избрания второго решения, Закон «*О гарантиях прав коренных малочисленных народов*» теряет свой смысл и практическую действенность.

### **«Национальные избирательные округа»**

Рассмотренный случай интересно сопоставить с другим – делом о «неконституционности национальных избирательных округов» в Дагестане, который рассматривался в Конституционном суде РФ. Такое сопоставление чрезвычайно примечательно. С одной стороны, принятый Закон РФ «*О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ*» не выдерживает никакой формально-правовой экспертизы, поскольку нельзя в современном правовом государстве наделять правосубъектностью «*национальности*» в том их понимании, которое нами принято. Хотя целью Закона «*О малых народах*» была поддержка вполне конкретных территориальных этнических сообществ, живущих своим традиционным укладом в сложных условиях, обусловленных природными и цивилизационными факторами, его правовая конструкция провоцирует не сохранение и поддержку малых этносов, а, напротив, взрывает этническую конструкцию Дагестана, на которой базируются политические институты республики.

С другой стороны, центр в лице Конституционного суда РФ, настаивает на отказе Республики Дагестан от «правосубъектности» национальностей в своей избирательной системе. При этом совершенно ясно, что этот отказ разрушит республиканские институты власти.

Сейчас, пока вопрос этот в Конституционном суде отложен, в республике идут интенсивные поиски такой процедуры формирования органов представительной власти, при которой национальность учитывалась бы (иначе нельзя!), но не фигурировала в правовом контексте. По сути, это сделать невозможно, если не вернуться к политическому режиму одной «руководящей и направляющей силы».

В Махачкале уже подготовлены поправки к закону о выборах. Их суть, в общих чертах, такова: предлагается установить вместо одномандатных *национальных округов, многомандатные избирательные округа*, в которых могут выдвигаться представители любой национально-

сти. Но в бюллетенях все соискатели будут, опять же, *подразделены на отдельные списки по национальному признаку*. Конкуренция между соискателями будет происходить отдельно внутри каждого «*национального списка*» в рамках одной бюллетени. Этот принцип также позволяет контролировать этнические пропорции состава представительных органов. Однако, неизбежно встанут те же юридические трудности, что и при «*национальных избирательных округах*». Например, может случиться так, что кандидатура из одного «*национального списка*», набравшая большее число голосов, чем кандидатура из другого списка, не пройдет, поскольку проиграет «*своему*», а пройдет кандидат из другого национального списка, поскольку он окажется победителем в своем национальном списке. Если дело окажется в суде, правосудие столкнется с теми же трудностями, но уже постфактум, т.е. после того, как голосование состоялось. При действии «*национальных избирательных округов*» не было ни одного случая требования включить свою фамилию в список претендентов в округ, предназначенный для другой национальности. При действии новой предлагаемой процедуры конфликт произойдет уже после выборов, и первое же судебное решение разрушит ее.

Отказ от регулирования пропорций национального представительства существенно изменить политический процесс в Дагестане. Суть этих изменений в следующем. Выборы по классической схеме, без учета национальности, приведут к тому, что этнические пропорции в этих органах будут полностью разрушены. Выборы будут выигрывать только представители наиболее сильных *этнопартий* (земляческих «*джамаатских*» группировок) главным образом, из числа представителей аварской и даргинской национальности. Предвыборная борьба между лидерами этнопартий приобретет крайне жестокий и циничный характер, в который охотно будут вовлекаться «*своя*» молодежь и «*своя*» интеллигенция. Социальная легитимность органов, которые будут сформированы в результате таких выборных процедур, будет полностью утрачена. Это радикально изменит общественные настроения, лишит людей социально-нравственной опоры. Социльный эскепизм или прямое сопротивление режиму станут неизбежным следствием новой ситуации. При этом основная вина за утверждение в республике «*цивилизованного, правового общества*» в общественном сознании дагестанцев ляжет на центр.

### ***Поправки в Конституцию РД***

В самый последний период влияние центра заметно усиливается в Дагестане и проявляет себя во многих направлениях. Создание Федеральных округов, введение института федеральных инспекторов на местах, усиление контроля центра за работой федеральных органов на местах – все это свидетельства этой тенденции. Такое усиление внима-



ния высшей инстанции должно оказывать положительное воздействие на внутреннюю ситуацию на местах. И подтверждение этому есть. Усилился контроль за финансовыми потоками, возросла ответственность республиканских органов перед центром и т.д. Однако есть и деструктивные компоненты этой тенденции. Унификация всероссийского правового пространства, по сути, сводится к административному установлению в республике институтов власти и процедур их формирования, не соответствующих данному социо-культурному пространству.

В середине 2000 г. центр поставил перед республиканской прокуратурой задачу выявить все пункты Конституции РД, содержание которых не соответствует российской Конституции. Прокуратура Дагестана обнаружила таких несоответствий в 45-ти пунктах 25-ти статьях республиканской Конституции. В начале мая 2000 г. прокурор республики направил Президенту РФ В.Путину на подпись проект запроса в Конституционный Суд РФ о несоответствии этих статей Конституции РФ.

Не доводя дело до Конституционного Суда РФ, Народное Собрание РД безотлагательно отреагировал, приняв 12 поправок в свою Конституцию. Пока они не затрагивают изменений системы политических институтов, а возвращают центру положенные ему полномочия.

#### Изменения, внесенные в Конституцию РД Народным Собранием на сессии 22 июня 2000 г.

Оригинальный текст	Измененная редакция
<p>1. Ст. 65, ч. 6. «Действие федеральных законов и других правовых актов РФ, противоречащих суверенным правам и интересам РД, <b>может быть приостановлено РД на своей территории.</b> Эти акты могут быть опротестованы в установленном законом порядке».</p>	<p>1. «Федеральные законы и другие правовые акты РФ, изданные в нарушение ч. 3 настоящей статьи, <b>могут быть опротестованы в установленном порядке.</b> (Ст. 65, часть 3 действующей Конституции РД гласит: «Вне пределов ведения РФ и совместного с РФ ведения РД осуществляет собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных актов».)</p>
<p>2. Ст. 65, ч.8. «Создание и деятельность в РД территориальных структур федеральных органов <b>допускается на основе соглашений.</b>».</p>	<p>2. «Создание и деятельность в РД территориальных структур федеральных органов <b>допускается в установленном законом порядке.</b>».</p>

<p>3. Ст. 66. «РД является <b>самостоятельным участником</b> международных и внешнеэкономических отношений и связей, <b>вступает в отношения</b> с другими государствами, <b>заключает договоры</b>, обменивается представительствами, <b>участвует в деятельности</b> международных организаций».</p>	<p>3. «РД <b>имеет право</b> на установление международных и внешнеэкономических связей <b>в соответствии с Конституцией РФ</b>, федеральными законами и настоящей Конституцией, <b>участвует в пределах своей компетенции</b> в выполнении международных договоров РФ, формировании и осуществлении внешнеполитического курса страны <b>по вопросам, затрагивающим интересы РД</b>».</p>
<p>4. Ст. 70. «РД сохраняет за собой право на изменение своего государственно-правового статуса <b>на основе волеизъявления дагестанского народа</b>».</p>	<p>4. «Статус РД <b>может быть изменен по взаимному согласию РФ и РД в соответствии с федеральным конституционным законом</b>».</p>
<p>5. Ст. 75, «Депутаты Народного собрания обладают неприкосновенностью в течение всего срока полномочий. Они не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено законом для обеспечения безопасности других людей».</p>	<p>5. Второе предложение: «Они не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности, <b>налагаемой в судебном порядке</b>, задержаны, арестованы, подвергнуты обыску или допросу <b>без согласия Народного Собрания</b>, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, <b>за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом</b> для обеспечения безопасности других людей. <b>Указанные ограничения не распространяются на действия депутатов, не связанные с осуществлением ими своих полномочий</b>».</p>

<p>6. Ст. 81, ч.1 п. 5. «К ведению Народного Собрания относится:...</p> <p>5) назначение на должность и освобождение от должности судей Конституционного Суда РД, Верховного Суда РД, Высшего Арбитражного Суда РД, судей районных, городских судов».</p>	<p>6. «назначение на должность и освобождение от должности судей Конституционного суда РД, назначение на должность мировых судей, <b>дача согласия для назначения</b> на должность судей Верховного Суда РД, Арбитражного Суда РД, районных, городских судов».</p>
<p>7. Ст. 91, п. 4.«Государственный Совет РД: ... 4) представляет Народному Собранию кандидатуры для назначения на должность судей Конституционного Суда РД, Председателя и судей Верховного Суда РД, Председателя и судей Арбитражного Суда РД, судей районных, городских судов, вносит предложение о кандидатуре на должность Прокурора РД».</p>	<p>7. «представляет НС кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда РД, мировых судей и дачи согласия для назначение на должности судей Верховного Суда РД, Арбитражного Суда РД, районных (городских) судов, вносит предложение о кандидатуре на должность Прокурора РД».</p>
<p>8. Ст. 91, п. 7. «назначает и отзывает после консультации с соответствующими комитетами Народного Собрания <b>дипломатических</b> представителей РД».</p>	<p>в пункте 7 исключить слово «дипломатических».</p>
<p>9. Ст.91, п 13. <b>«осуществляет помилование лиц, осужденных судами судов РД».</b></p>	<p>пункт 13 исключить.</p>
<p>10. Ст.112, часть 3. «Судебную систему РД составляют: Конституционный Суд РД, Верховный Суд РД, Высший Арбитражный Суд РД, районные и городские суды.</p>	<p>«Судебная система РД является составной частью судебной системы РФ и включает в себя Конституционный Суд РД, Верховный Суд РД, Арбитражный Суд РД, районные и городские суды, <b>мировых судей».</b></p>

11. Ст.113. «Конституционный Суд РД является <b>высшим судебным</b> органом по защите конституционного строя...»	«Конституционный Суд РД является <b>судебным</b> органом по защите конституционного строя...»
12. Ст.113, часть 5, пункт 2. Конституционный Суд РД «дает заключение о соответствии Конституции РД законов и нормативных актов РФ по вопросам, отнесенным к совместному ведению РД и РФ».	Исключить.

Так, скажем, в ст. 65, ч. 6 Конституции РД записано, что «действия федеральных законов и других правовых актов РФ, противоречащих суверенным правам и интересам РД, *может быть приостановлено РД на своей территории*». Теперь выделенное курсивом исключено из текста республиканской Конституции. Или в ст. 66. записано «*РД является самостоятельным участником международных и внешнеэкономических отношений и связей, вступает в отношения с другими государствами, заключает договоры, обменивается представительствами, участвует в деятельности международных организаций*». Теперь все это записано так: «*РД имеет право на установление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и настоящей Конституцией, участвует в пределах своей компетенции в выполнении международных договоров РФ, формировании и осуществлении внешнеполитического курса страны по вопросам, затрагивающим интересы РД*». И т.д.

### ***Единоличный Президент РД***

Совершенно ясно, что центр добьется, если того захочет, чтобы в Дагестане полностью отказались от «*национального колорита*» в структуре политических институтов. Пока, как мы могли убедиться, те изменения, которые недавно уже были внесены в Конституцию РД, не затрагивают институционального уровня. Формальным основанием для отсрочки радикальной реформы служит то обстоятельство, что по Конституции РД изменения такого рода могут быть проведены только решением Конституционного Собрания РД, которое необходимо специально собрать для решения таких вопросов. Отмена «*национальных избирательных округов*», о которых мы говорили выше, уже стоит на повестке дня. Та же участь, по всей видимости, ждет и институт высшей исполнительной власти в Дагестане – Государственный Совет.

В начале 2001 года в Государственной думе РФ был поднят вопрос о необходимости перехода Республики Дагестан на «*президентскую форму*

правления». Вопрос был, опять же, *отложен на время*, но, судя по всему, он предreshен. Действительно, «коллективный президент» из 14 человек по одному от каждой из основных в Дагестане национальностей, избираемых не всенародным голосованием, а коллегией выборщиков из 242 человек (т.е. Конституционным Собранием) – это довольно экзотический институт исполнительной власти. Куда яснее и определеннее должность единоличного Президента, выбранного всенародным голосованием. Разумеется, можно выдвинуть определенные возражения по поводу соответствия этого политического института конституционным нормам российского Основного закона, но будет серьезной ошибкой не видеть его функциональной необходимости для республики.

Если исходить не из абстрактных книжных схем, а из понимания реалий политического процесса в Дагестане, сложившегося здесь за время трансформаций, то станут ясны возможные разрушительные последствия этой перделки. «Коллективный президент» – продукт общественно-политических условий уникального по своим этнокультурным характеристикам, многосегментного общества. Образование этого института было продиктовано условиями конкретной, вполне определенной политической борьбы и потому он отражает положение дел, при котором устойчивость, порядок и стабильность обеспечиваются не монолитным авторитетом единоличной власти, а системой множественных сил, образующих динамический, но устойчивый баланс политических сил.

Ошибочно представлять коллегиальный орган высшей исполнительной власти в качестве не эффективного рабочего органа, некоего дискуссионного клуба, в котором вместо практической работы занимаются лоббированием своих узконациональных интересов. Власть Председателя Госсовета весьма значительна (он является по Конституции РД *главой республики*), но не безусловна. Кроме того, для рядового дагестанца сам факт *представительства* в высшем органе власти человека «своей» национальности чрезвычайно важен. Для него представительство означает, что и «их человек» обладает полной осведомленностью о происходящем на самом верху, что он может непосредственно участвовать в обсуждении всех вопросов и вносить свои предложения по их решению, наконец, «их человек» участвует в равноправном голосовании Госсовета по важнейшим государственным решениям. Следует, кроме того, учитывать, что практически у любого дагестанца есть возможность довести непосредственно до сведения «своего» представителя в высшем исполнительном органе власти свои личные проблемы и чаяния. Все это, в конечном счете, обеспечивает *социальную легитимацию* такого органа исполнительной власти.

Самым главным является то, что институт коллективного президента предотвращает угрозу монополизации власти в республике в ру-

ках какой-нибудь одной из многочисленных политических группировок, которые, в конечном счете, опираются на традиционалистские местнические связи. По этой причине, если институт единоличного президента будет навязан республике, борьба за президентский пост обрушится на дагестанское общество разрушительным потрясением всего сложившегося порядка. Говорить о возможности «демократического» избрания большинством голосов дагестанцев какого-либо одного политического деятеля – означает полное непонимание специфики общественно-политических характеристик Дагестана. Предполагать, что проигравшие примут *«итоги голосования»*, а общество получит легитимную и авторитетную власть в лице *«всенародно избранного Президента РД»*, - ошибочный прогноз. В действительности, после того, как это *«мероприятие»* осуществится, в Дагестане будут включены новые механизмы политических отношений, на базе которых станут формироваться новые тенденции, противоположные тем, что обеспечили внутреннее единство республики и ее лояльность по отношению к центру.

### **Заключение**

Политические институты современного демократического общества с необходимостью должны обладать качествами, придающими им *социальную легитимность*. Она, как определяющий фактор, вступает в свои права с исчезновением тоталитарных и бюрократических режимов, с появлением демократических механизмов контроля над властью со стороны общества. Ответ на вопрос: кто имеет *законное право* действовать в качестве представителя народа, не может решаться с помощью универсальных схем, безразличных к этнокультурным особенностям социальных структур конкретного общества. Политические структуры и процедуры, заимствованные из книг или перенесенные с иных обществ, далеко не всегда обеспечивают необходимое общественное доверие. Легитимность связана с общественным сознанием, системой ценностей, социокультурными характеристиками конкретного общества. В демократическом обществе неизбежна *социальная ратификация* политических институтов, процедур их формирования, наделяющих отдельных людей властными полномочиями. Проблема легитимации – это проблема социального согласия, вопрос релевантности институтов власти характеру общественной системы, в которой они реализуются.

«Причесывания» политической конструкции в Дагестане под общероссийскую «гребенку», будут иметь серьезные последствия, дестабилизирующие политическую ситуацию. В перспективе с новой, навязываемой центром «перестройкой» политических институтов (отказ от регулирования пропорций национального представительства в Народном Собрании (парламенте) республики и Собраниях местного самоуправления, выборы единоличного Президента РД), в Дагестане произойдут

серьезные перемены в структуре политических сил. На первых порах они будут развиваться скрыто, но когда оформятся со всей определенностью и проявят себя, то перед нами будет уже совсем другой, «непохожий на себя» Дагестан. В перспективе, республика будет утрачивать свою самореализуемую устойчивость, которую приобрела в ходе предшествующего периода. Фактором политической стабильности в Дагестане теперь станет не внутренний баланс сил, а внешняя бюрократическая сила, не система политических институтов, самостоятельно сложившихся и релевантных внутренним этносоциальным особенностям республики, а всеохватывающий контроль и администрирование внешней по отношению к ней силы центра. Местная элита будет считаться не с внутренним порядком вещей, общественными настроениями и распределением сил и интересов, а исключительно с мнением и позицией центра. В итоге неизбежное развитие *отчужденности* правящей элиты от внутренних общественных запросов и требований. Если раньше все лидеры, борющиеся в республике между собой за власть и ресурсы, в том числе и проигравшие, всегда искали поддержки и сочувствия в центре, то в новых условиях проигравшие (а их будет становиться теперь, при любом раскладе, все больше) будут искать себе других «союзников». Идеологическим ресурсом этих деятелей тогда станет национализм, исламизм, эскалация антирусских и антироссийских настроений.



Муса Юсупов \*

### Чеченский конфликт: динамика, тенденции

Чеченский конфликт возник в перестроечные годы. В постсоветский период он перерастает в российско-чеченский. Его мирный политический характер был прерван федеральным центром в 1994-1996 гг. Официальная пропаганда РФ строится на игнорировании природы конфликта, расклада сил и различных социально-политических интересов. Вся проблема сводится к проведению так называемой «антитеррористической операции». Между тем, с самого начала она вылилась в войну с народом, тотальное насилие над мирными гражданами. В регионе достичь стабилизации обстановки невозможно без учета динамики, тенденций развития рассматриваемого конфликта, согласования интересов российских и чеченского народа.

С этой точки зрения исключительно важно выделить факторы, обусловившие формирование общественных взглядов, установок, побудительных мотивов, политические перемены в жизни республики

**Исторический фактор.** На развитие политического и национального сознания, огромное влияние оказал рост интереса к истории. В массовом сознании произошла актуализация исторического опыта. Историческая память пробудила этническое самосознание.

Воспоминания о трагическом и героическом прошлом вызвали чувство национальной гордости, веры в будущее народа. На открытый вопрос: «Какие исторические события оказали наибольшее влияние на развитие чеченского народа?» опрошенные в 1993 г. студенты чеченской национальности ответили: Кавказская война (14%), депортация 1944 г. (43,8%), августовско - сентябрьские события 1991 г. (39,3%).<sup>80</sup> Кавказская война, восстания, абречество в дооктябрьский период 1917 г., восстания в советское время (1921-1925, 1928), репрессии 20 -30 - х годов, депортация 1944 года, социально-политические ограничения и духовно-идеологический гнет, испытанный в какой-то мере после восстановления ЧИАССР в 1957 г., как бы спрессовали в общественном сознании воедино разные эпохи, символизирующие стремление народа к исторической самостоятельности.

**Идеологический фактор.** Советские институты власти характеризовали массовое сознание чеченского народа как менее «социалистическое» по сравнению с другими. Ограничивалась его социальная мо-

---

\* Юсупов Муса Мовлиевич - руководитель неправительственного Центра социально-стратегических исследований.

<sup>80</sup> Социологическое исследование «Выдающиеся люди Чечни всех времен» - май 1993. Опрошены студенты. Объем выборки - 150. Чеченский НИИ гуманитарных наук.



бильность, интеграция в общую государственно-политическую жизнь. Агитационно-пропагандистская работа почти всецело сосредотачивалась на критике пережитков прошлого, то есть традиций и обычаев. В советское время мечети не функционировали.

В середине 80-х гг. процессы социального реформирования, перераспределения ресурсов ужесточили в стране конкуренцию в сфере теневой и криминальной экономики. При этом складывающиеся финансово-экономические группы испытывали потребность в прикрытии технологии собственного возвышения различными мифами, в том числе поиском и выявлением врагов общества. В центральной прессе разворачивается кампания по воссозданию негативного образа чеченского народа, реанимации забытых отрицательных стереотипов и пополнению их новыми: чеченец- «мафиози», «террорист». Все эти акции затрагивали национальное самолюбие, рождали готовность к социальным действиям под национальными лозунгами.

**Политический фактор.** Чечено-Ингушетия формально представляла собой национально-государственное образование РСФСР. В реальности же являлась административно-политической единицей. В условиях чрезмерной централизации управления значительный объем власти принадлежал союзной и федеральной российской бюрократии. Республиканская власть обладала весьма малыми ресурсами маневрирования в экономической и социальной сферах, учета национально-культурного своеобразия. Положение усугублялось негласной политикой особого режима в отношении ЧИАССР. Здесь были очень сильны позиции русской партийно-советской бюрократии. С 20-х годов, опираясь на Центр, она доминировала в республиканской политической жизни.

Столица Чечено-Ингушетии город Грозный фактически был экстерриториальным автономным городом. Его горожане длительное время считали себя жителями российского города и лишь затем республиканской столицы. Состояние «разделенности» столицы и основного народа поддерживалось ограничениями на прописку и трудоустройство чеченцев и ингушей в Грозном.

**Социально-экономический фактор.** Материальный уровень жизни, социальное самочувствие народа всегда определялись не только участием его представителей в различных сферах трудовой деятельности, но и выпадающими на его долю лишениями. Последние задавали программу жизни целым поколениям, это - физическое выживание, сохранение социально-этнической целостности, традиционных форм общения и отношений. И, как следствие, неизбежно выстраивались заниженные векторы образовательного и культурного роста, значительная энергия растрачивалась людьми на элементарное обустройство семейного уклада.

Социальной катастрофой стала для народа депортация 1944 г. Госу-

дарство подвергло разграблению его межпоколенческое хозяйственное наследие, материальное и культурное достояние. Компенсация за материальный, моральный урон, демографические, этнокультурные потери до сих пор не выплачена.

Вместе с тем, с восстановлением в 1957 г. республики начинается 30-летняя полоса жизни, которая войдет в историю как период социально-культурного возрождения народа. Зримые положительные изменения в физическом оздоровлении населения, демографическом воспроизводстве, развитии образования, науки, искусства, подготовке инженерно-технических и управленческих кадров несомненны. Но они не могли перекрыть все издержки объективно сложившегося отставания по сравнению с социальными показателями общероссийскими и соседних республик. Последствия пережитой трагедии оказались так велики, что они не были преодолены и по истечении трех десятилетий. Более того, в психологическом плане относительно самостоятельно нарастала национальная обида, потребность в компенсации каким-то образом горькой участи старших поколений. Настроения такие подпитывали конкретные факты социальной действительности. В частности, Чечено-Ингушетия занимала последние и предпоследние места в России почти по всем социальным показателям.<sup>81</sup>

**Экологический фактор.** Грозный входил в девятнадцать самых экологически загрязненных городов СССР. Нефтекомплекс, расположенный среди жилого массива города, перерабатывал около 12 млн. тонн нефти в год. Он являлся основным источником выбрасывания вредных веществ в воздушный бассейн, почву, реки. И поэтому органами власти серьезно ставился вопрос о переносе нефтеперерабатывающих заводов за пределы города. В окрестности Грозного действовал радоновый комбинат, куда свозили со всего Северного Кавказа на хранение радиоактивные отходы медучреждений, других организаций. Вдоль рек и родниковых вод, не соблюдая соответствующих требований, строились мелкие и средние предприятия (фермы, производственные цеха, бензоколонки и т.д.). Объектом заостренного внимания становилась возможная угроза с вводом и строительством новых предприятий: биохимического в Гудермесе, шинного, аккумуляторного и других в ряде сельских районов.

Экологическая проблема в чеченском массовом сознании не имела весомого самостоятельного значения, она служила скорее поводом выражения общего социального недовольства, усиливала критическое восприятие социального и политического фона.

**Культурно-языковой фактор.** В республике сосуществовали различные системы этнокультурных ценностей, сложился опыт межнаци-

---

<sup>81</sup> *Социальное развитие районов республик. Грозный. 1990, с. 17.*

онального общения. В общественно-бытовой сфере относительно свободно отпраздничались народные и религиозные обряды, несмотря на пропагандистские акции и иногда предпринимаемые административные меры. Однако национально-культурная специфика почти не учитывалась в управлении, политико-правовой деятельности.

Национальная политика, проводившаяся в стране, нанесла немалый урон, хотя и способствовала в определенной мере развитию языка и литературы. Согласно данным Всесоюзной переписи 1989 г. владеют родным языком - 98,1% чеченцев и 97% ингушей. По результатам социологических исследований разговаривали на родном языке в чеченских семьях - 94%. Но речь многих городских, сельских жителей стала насыщенной русскими словами без всякой на то языковой потребности. Русские горожане отметили, что у них на работе разговаривают на русском языке - 52,4% , на том и другом (т.е. языке коренной национальности) языке - 23,2%.<sup>82</sup> На собраниях, сходах говорили на чеченском языке - 48,9%, ингушском - 32%.<sup>83</sup> Производственные и общественные мероприятия на предприятиях, в аппаратах министерств и ведомств и на общереспубликанском уровне проводились на русском языке. Словом, чеченский и ингушский языки функционировали преимущественно в общественно-бытовой среде.

В школах Грозного и ряда этнически смешанных сельских районов до середины 80-х годов чеченский и ингушский языки не преподавались как предмет. В оправдание такой ситуации ссылались на пожелания якобы высказываемые родителями. Отсюда очевидна обоснованность утверждения А.Авторханова о том, что единственный язык, которого нельзя изучать добровольно - родной язык.<sup>84</sup>

Потребность расширения социальных функций чеченского и ингушского языков вызвали дискуссию об их статусе. За придание статуса государственных чеченскому и ингушскому языкам выступает четыре пятых опрошенных вайнахов, одна пятая часть русских.<sup>85</sup> Статус государственного желали придать русскому языку - одна пятая часть чеченцев и ингушей, две трети русских.

Культурно-языковые проблемы не находились в эпицентре общественного мнения как в Прибалтике, на Украине, их значимость ощущали прежде всего интеллигенция гуманитарного профиля, учителя,

---

<sup>82</sup> Социологическое исследование «Русские в республиках» - июль 1991. Опрошены русские в Грозном и в Гудермесе. Объем выборки - 397 чел. ВЦИОМ.

<sup>83</sup> Социологическое исследование «Интересы разнонациональных групп занятого населения» - май-июнь 1991. Объем репрезентативной квотной выборки - 1575 чел. Чечено-Ингушский НИИ гуманитарных наук.

<sup>84</sup> См.: Авторханов А. Империя Кремля. Минск. 1991.

<sup>85</sup> Социологическое исследование «Интересы разнонациональных групп занятого населения» - май-июнь 1991.

журналисты.

Интеллектуальная и массовая активность чеченцев началась с пробуждения интереса к вопросам истории и идеологии (1988-1989), но затем основное внимание и устремления перемещаются в сферу социальную и политическую (1990-1991). Многие видели возможность улучшения благосостояния и национально-культурного возрождения в кадровом обновлении власти и достижении независимости республики.

На интерпретацию накопившихся проблем и неотложных задач, артикуляцию интересов социальных групп и слоев притягивали наряду с органами управления и зарождающиеся общественные формирования. Изначально в соответствии с выдвигаемыми целями и задачами они сформировались по своему составу - преимущественно чеченские, ингушские, русские и другие.

Отношение к общественным объединениям у населения складывается неоднозначное. Положительно оценивали их чеченцы и ингуши в 4 - 5 раза больше, чем русские. Вместе с тем, так называемые партии не соответствовали заявляемому статусу и не являлись политическими организациями в строгом смысле, не имели своей устойчивой социальной базы.

Основные действующие силы по своему социальному составу, интересам, пониманию суверенитета, политической перспективы республики условно можно подразделить на следующие типы.

**Административно-бюрократические силы.** Они олицетворяли официальную власть. Возглавляли их ключевые фигуры партийно-советской и хозяйственной номенклатуры. Актив состоял из чиновников, представителей государственной и государственно-теневой экономики. В экономической области ими преследовалась цель реформирования народного хозяйства, прежде всего, с учетом местных номенклатурных интересов. В политическом плане их устраивала автономия, но были готовы на фоне тенденции децентрализации добиваться придания Чечено-Ингушетии статуса союзной республики. По партийной принадлежности все являлись членами КПСС, но партия для многих из них не была ни сакральной, ни идейной ценностью. В обстановке перемещения власти из партийных органов в советы они бы особо не препятствовали упразднению КПСС. Они своей социальной базой считали все многонациональное население, пользовались лишь пассивной поддержкой ядра занятого населения, квалифицированных рабочих, управленческих кадров, некоторых специалистов технического и гуманитарного профиля.

**Либерально-демократические силы.** Эти силы представляли аморфное образование и были очень слабо организованы. По социальному составу являлись смешанной группой, включающей наиболее подготовленную часть хозяйственной номенклатуры, служащих государствен-

ных и ведомственных учреждений, инженерно-технических и научных кадров, инициативных руководителей госсектора, в т.ч. связанных с теневой экономикой, деятельных предпринимателей. Костяк был спаян и органически связан с властью, но имел свои клановые интересы, находился в оппозиции к республиканскому руководству и стремился занять лидирующие позиции в экономической и политической жизни.

Ключевые действующие лица выступали за ускорение экономических реформ, акционирование предприятий и др. В отношении статуса республики высказывались конъюнктурно, ориентируясь на общественные настроения: за расширение самостоятельности автономии, преобразование ее в союзную государственную единицу, достижение в перспективе полной независимости республики. В межгрупповом соперничестве и постановке общих задач придерживались конституционно-правовых форм действия. В своих инициативах были непоследовательны, предпринимали шаги с точки зрения безопасности, прежде всего, корпоративно-клановых интересов, а не общенациональных. При этом не решались институироваться в серьезную политическую силу, взять на себя ответственность за решение общенациональных задач. «Партийность» данного течения зиждилась на демократическом крыле членов КПСС, ряде участников различных общественных организаций, движений и беспартийных.

Социальной базой служили разнонациональные группы работающих на ведущих предприятиях и в НИИ, представители массовых профессий и определенная часть сельского населения.

**Национально-демократические силы.** Ключевые фигуры и актив сформировались из числа творческих, научных, инженерно-технических работников, журналистов, учителей, юристов, бывших военных, предпринимателей, лиц с неудачным опытом роста по служебной карьере, участия в избирательных кампаниях. Все они испытывали на себе влияние общественных движений Прибалтики, Кавказа, центробежных процессов в СССР, входили в разные общественные объединения и в совокупности составляли внушительное массовое движение. С момента возникновения оно вступило в противоречие с властью и соперничающими друг с другом экономическими группами хозяйственной сферы. В экономической сфере приоритетным признавалось многообразие форм собственности, но теоретически обоснованная программа отсутствовала. Многих больше занимали вопросы политической критики, обеспечения самостоятельности республики, создания федерации народов Кавказа.

Общественные организации и их лидеры жестко состязались за право возглавить пробудившуюся часть населения. В конце 1990 г. и первой половине 1991 г. в общественном движении выкристаллизовывается радикальное направление, которое предпочитает делать ставку не на

политико-правовые формы, а на собственную волю и силовые действия. Партийность характеризовалась неприятием социалистического опыта, коммунистической идеологии, сплоченностью членов общественно-политических организаций - Вайнахской демократической партии, зеленого движения, партии «Исламский путь» и беспартийных.

Социальной базой являлась «периферия» чеченского занятого населения частично столицы, городов республиканского подчинения и особенно сельских населенных пунктов, некоторые представители массовых профессий, отходники, выполнявшие десятилетиями сезонные работы, ведущие индивидуальные крестьянские и фермерские хозяйства, руководители кооперативов, мелких предприятий, определенная доля маргинального слоя.

Каждое политическое направление, оставаясь светским по задачам и характеру действий, добивалось расположения духовенства, стремилось привлечь в союзники религиозных авторитетов, использовало иногда ритуально-обрядовую сторону религии. Сами религиозные общины не претендовали на самостоятельную политическую роль, но все уверенней перемещались в эпицентр общественной жизни. В то же время гуманитарные специалисты теряли свой вес. Миссия научно-творческой интеллигенции оказалась выполненной после развенчания лженаучной исторической концепции о добровольном вхождении народа в состав России, прояснения взглядов на ряд значительных событий и мобилизации исторической памяти. С осени 1989 г. начинает падать ее и без того хрупкое воздействие на общественное мнение. А с 1991 г. она перестает быть опорой нарождающегося режима, связующим звеном власти и народа. Хотя отдельные преподаватели вузов, сотрудники НИИ, творческие деятели участвовали в подготовке общественными организациями массовых мероприятий.

На общественно-политическую сцену активно выходят «разночинцы» и задают тон массовым настроениям. С одной стороны, их отличала одержимость идеями, решимость, с другой - недостаток социальных знаний, политического и жизненного опыта, отсутствие ответственности за национально-этническую безопасность, возможные социальные последствия при том или ином выборе пути.

25 ноября 1990 г. съезд чеченского народа провозглашает Чеченскую Республику и принимает декларацию о суверенитете. Несколько раньше (1989) съезд ингушского народа заявляет об образовании Ингушской Республики.

27 ноября 1990 г. в атмосфере общественного резонанса, вызванного съездом чеченского народа, состоялось заседание Верховного Совета ЧИАССР. На нем принимается «Декларация о государственном суверенитете Чечено-Ингушской Республики». В ней по сравнению с решениями съездов чеченского и ингушского народов провозглашается сувере-

нитет существующей единой республики, источником и носителем власти объявляется весь многонациональный народ. Однако данное событие вызвало противоречивые отклики у граждан и недоумение у Центра.

Положительно оценили ее наибольшее число опрошенных чеченцев и ингушей (80,3 - 66,5%) и наименьшее число русских (37,4%). Среди отрицательно отнесшихся к этому документу преобладали русские (30,6%). Негативное отношение к декларации со стороны русской и других национальностей следует рассматривать как реакцию на отсутствие в ней четкой формулировки о предполагаемом статусе Чечено-Ингушетии в составе или вне России. Достаточно высок был процент выразивших отрицательное отношение к декларации и среди ингушей (18,1%). Здесь сказалось мнение о том, что выход Ингушетии наряду с Чечней из-под юрисдикции России затруднит решение территориальной проблемы возвращения Пригородного района, переданного Северной Осетии после депортации ингушей и чеченцев в 1944 г.

Вместе с тем, население не имело полного представления об идее суверенитета и в своей массе ориентировалось на сохранение целостности СССР. Одни понимали суверенитет как расширение самостоятельности республики в рамках РСФСР и СССР, изменения ее статуса т.е. превращения в союзную, другие видели исторический смысл переживаемой ситуации в создании политически независимого государства.

Высокий уровень социальной напряженности накапливал протестную энергию, что подтверждается сменой в 1990 г. почти всех руководителей сельских районов под давлением массовых митингов. В этот период люди еще надеялись на улучшение обстановки посредством выдвижения на руководящие должности порядочных и компетентных лиц. Вопрос о смене республиканского руководства не поднимался, не высказывались также сомнения о жизнеспособности советской системы. Серьезным предупреждением о потере доверия уже к руководству ЧИР следует назвать итоги всесоюзного референдума 17 марта 1991 г. ЧИР показала самый низкий процент участия в нем граждан по сравнению с Северо-Кавказским и другими российскими регионами в следствии падения авторитета республиканских и местных органов власти, усиления влияния оппозиционных общественных объединений.

В июне 1991 г. вновь созывается съезд чеченского народа. В дискуссиях по выработке дальнейшего политического курса верх одерживают радикально настроенные силы. Большинство голосов принимается решение о незаконности Верховного совета и Правительства ЧИР.

По существу, это означало окончательный раскол национально-демократического движения и политическое оформление национально-радикального направления, которое возглавил Д.М.Дудаев. Следует подчеркнуть: политическая драма в жизни чеченского народа надвигалась

не только потому, что национал-радикалы на своем пути решили стать подлинными радикалами. Вопрос и в том, что определенная масса была восприимчива к пламенным призывам.

События августа-сентября 1991 г. в Грозном привели к смене партийно-советской власти и установлению режима национал-радикалов. Этот конфликт протекал, во-первых, как внутричеченский, олицетворяющий противоборство партийно-советской и нарождающейся элиты. Во-вторых, он являлся национально-политическим, то есть чеченско-российским и отражал противоречие типа «Центр–Республика».

Объективный ход развития чеченского конфликта на протяжении всего отрезка времени и представления о нем общественно-политических групп, масс не всегда и не во всем совпадали. В начальный период противоречие «Центр–Республика» в чеченском массовом сознании чаще воспринималось как противоречие, конфликт российского государства и чеченского народа. С провозглашением суверенитета Чеченской Республики правящие силы характеризовали неурегулированность чеченско-российских отношений как противоречие двух государств: чеченского (ЧР) и российского (РФ). На самом деле в 1991 – 1994 гг. наблюдается в большей степени конфликт федеральной и республиканской власти на грани возможного урегулирования взаимоотношений и определения нового статуса Чеченской Республики.

Национал-радикализм новой власти постепенно перерождается в популистский радикализм. Все усилия административного и хозяйственного чиновничества направляются не на ликвидацию сложившегося социального отставания народа, а собственное обогащение за счет народа. Время показало, что в момент зарождения и развития общественно-политического движения за национально-политическую самостоятельность совпадают интересы всех слоев и социальных групп с общенациональными. Однако, после прихода к власти правящие силы начинают выражать интересы формирующегося экономического «класса» и мафиозно-преступных группировок. Вопросы же национально-экономического возрождения, повышения уровня благосостояния, социальной защиты населения, развития образования, науки, искусства, здравоохранения предаются забвению, игнорируются ради удовлетворения по существу преступными способами непомерно разросшихся эгоистических потребностей узкого социального слоя.

По социологическим данным материально стали жить хуже по сравнению с предыдущими годами около половины чеченцев -сельских и городских жителей, свыше 90% русских - городских жителей. При этом отметили, что есть среди родных, близких, знакомых пострадавшие от преступников в 1993 году чеченцы - 37%, ингуши - 50%, русские - 48%.<sup>86</sup>

<sup>86</sup> Социологическое исследование «Состояние межнациональных отношений» - август 1994. Объем выборки - 200 чел. ИСПИ РАН.



Социальные тяготы были обусловлены во многом экономической блокадой РФ и неумением, не заинтересованностью чеченских структур власти в рациональном использовании местного экономического потенциала. Это породило у разных групп различное отношение к политической перспективе ЧР. За установление межгосударственных отношений с РФ высказались - 55% опрошенных чеченцев, что на много превысило показатель мая - июня 1991 г. Идея суверенитета нашла довольно прочную поддержку среди чеченского населения. Причем, как показал опрос, она стала для него самостоятельной, исторически выстраданной ценностью, воспринимаемой, в конечном счете, независимо от типа режима и конкретного лидера. Привлекательность идеи суверенитета объясняется, во-первых, отсутствием гарантий от повторения новых трагедий, во-вторых, неверием в возможность в рамках России сохранить своеобразие образа жизни, культурных ценностей, соблюдения принципов и норм равноправного сосуществования разных народов.

Между тем, несмотря на выбор линии на утверждение независимости ЧР, растет напряжение в отношениях власти и населения. Процессы в общественной жизни определяются, в первую очередь, межгрупповыми противоречиями, открытым конфликтом прежней и новой элиты. Он был доминирующим в 1991-1994 гг. Московские финансово-промышленные кланы и политические группы стремились использовать эту ситуацию в своих интересах. В свою очередь, и в Чечне пытались извлечь выгоду из внутривнутриполитических противоречий в федеральных кругах, противостояния администрации Президента РФ и Верховного Совета РФ.

В 1993 г. политический кризис чеченской власти разрешается применением вооруженной силы, кровопролитием и тем самым ликвидируются условия проявления оппозиционности в демократических формах. Политические оппоненты ичкерийского руководства вооружаются и как бы сливаются с воинствующей российской стороной. С декабря 1994 г. внешнее, чеченско-российское противостояние выдвигается на передний план, перерастая в российско-чеченскую войну (1994-1996).

Война не только принесла многочисленные жертвы, но и разрушила социально-экономическую инфраструктуру, гражданско-правовые институты. Реальная власть оказалась после ее завершения у командиров отрядов Сопrotивления. Военно-силовой расклад был таков, что не давал преимущества ни одной стороне. Военная демократия обеспечила на первых порах некоторую демократичность общественной жизни. Участники войны выступают за проведение выборов и выдвижение из своей среды кандидатов в президенты ЧРИ.

Выборы 27 января 1997 г. отразили внутривнутричеченские противоречия интересов, взглядов, позиций в послевоенной обстановке. Они проходили на альтернативной основе, кандидатами в Президенты было заре-

гистрировано 15 человек. Анализ показывает, что электорат каждого кандидата не локализован в горном или плоскостном районе, а дисперсно рассредоточен по всем населенным пунктам. Кандидатура А.Масхадова рассматривалась избирателями как компромиссная, способная консолидировать общество. Высокая активность избирателей на выборах свидетельствовала об их стремлении повлиять на послевоенное обустройство общественно-политической жизни, настроенности на мирное урегулирование чеченско-российских отношений. Однако угроза возобновления войны не была устранена, конфликт развивался в тлеющем режиме. Российская сторона продемонстрировала непоследовательность в своих действиях. 12 мая 1997 г. был подписан Б.Ельциным и А.Масхадовым Договор о принципах взаимоотношений Российской Федерации и Чеченской Республики Ичкерия. В нем провозглашается прекращение 400 - летнего противостояния, предписывается сторонам впредь решать вопросы только мирным способом в соответствии с нормами международного права. Однако стороны по-разному комментировали содержание Договора о мире. Российские политики утверждали, что договор подписан федеральным центром с чеченским народом, республикой, являющейся субъектом РФ. (Конституция РФ, гл.3, ст.65). Чеченские же руководители считали, что Договор подписан между двумя самостоятельными, равноправными государствами. Чечня никогда добровольно не входила в состав России, насильственно присоединена к ней в 1859 г. Чеченская Республика самоопределилась, провозгласила свою независимость в результате распада СССР. Она использовала свое неотъемлемое право на суверенитет, как и РФ, и другие. Конституция ЧРИ принята раньше российской, 12 марта 1992 г. Ее ст. 1 гласит: «Чеченская Республика - суверенное и независимое демократическое правовое государство». На территории республики не проводился референдум по принятию конституции РФ (1993 г.). Чечня в границах России является колонией. В соответствии с декларацией ООН 1960 и 1970 гг. чеченский народ имеет право на самоопределение, добываясь своей независимости.

Следует отметить, что Д.Дудаев в свое время выражал согласие делегировать ряд полномочий федеральному центру. А.Масхадов также проявлял готовность к диалогу, компромиссу, допускал возможность ограниченного суверенитета ЧР в пределах оборонного, финансового и экономического пространства РФ. Более того, им были подписаны в 1997г. с председателем правительства РФ В.Черномырдиным 43 соглашения по восстановлению экономики Чечни. Но они так и не были выполнены. В 1998 г. за подписью Е.Примакова выходит распоряжение правительства РФ по финансированию восстановительных мероприятий, выделению кредитов на воссоздание производственных фондов ряда предприятий. И оно осталось на бумаге. Выполнение указанных доку-

ментов заложило бы основу цивилизованного урегулирования российско-чеченских отношений.

На федеральном уровне изначально придерживались двух концепций. Одна зиждилась на признании позитивной роли Хасавюртовского соглашения (1996), прекращения военных действий, установления мира. Предполагалось в течение 5 лет произвести восстановительные работы, вернуть людям доверие российской государственной власти и затем определиться со статусом ЧРИ.

Другая основывалась на осуждении Хасавюртовского соглашения, рассмотрении его как возможность получить передышку, осуществить более серьезную подготовку к разрешению чеченского вопроса военным путем.<sup>87</sup> Центр предпочитал использовать не экономические и политические проекты, а оперативно-силовые приемы и методы воздействия на ситуацию в Чечне. Они предусматривали изоляцию ЧРИ, прямое и опосредованное стимулирование напряженности, криминального беспредела, всевозможных провокаций в приграничных зонах.

Сочетание выделенных концептуальных подходов выразилось в проведении политики «ни войны, ни мира». При этом на Северном Кавказе наряду с округами министерств обороны и внутренних дел создается оперативный штаб МВД. Ему были приданы подразделения минобороны, федеральной пограничной службы, федеральной службы безопасности. На приграничье ЧРИ все чаще происходят вооруженные провокации.

Все эти годы (1997-1999) А.Масхадов стремился вести сбалансированную политику, порою ценой принципиальных уступок оппозиционерам и нарушителям социального порядка. Он сохранял относительное согласие противоборствующих групп и мир в обществе, но не смог обеспечить социальную и правовую защиту граждан, предотвратить войну.

С начала 1999 г. определенные силы вокруг Президента РФ и военно-политическая оппозиция в Чечне были настроены развязать новую войну. В марте 1999 г. федеральное руководство, как заявил В.Степашин, имело план проведения второй чеченской военной кампании. Поводом для его реализации послужило участие неподконтрольных власти отдельных чеченских вооруженных групп во внутриагестанском конфликте. Итак, объективно руководство РФ и военно-политическая оппозиция ЧРИ выступили как союзники, заинтересованные в полной дестабилизации обстановки в Чечне, переводе ее в состояние войны. Они принудили ичкерийские властные структуры, А.Масхадова сосредоточить усилия на сохранении режима, отстаивании самостоятельности

---

<sup>87</sup> См. *Межэтнические отношения и конфликты в постсоветских государствах. Ежегодный доклад ИЭА РАН. 2000, с.168-180.*

ти ценой объединения с любыми силами, способными противодействовать военной оккупации федерального Центра.

Вторая российско-чеченская война привела к новым многочисленным жертвам, накоплению ненависти в обществе. В ходе военных действий совершенно не соблюдаются международные конвенции по обеспечению безопасности мирных граждан, объектов жизнеобеспечения. По многим оценкам в эту войну погибло 35 - 55 тыс. человек, более 200 тыс. остались без крова, одних школ разрушено частично или полностью 165, уничтожены архивы, музеи, научные библиотечные фонды, а также архитектурно-исторические памятники. В фильтрационных пунктах, прозванных концлагерями, перебивало по данным местных чиновников 10 тыс. человек, а правозащитники полагают - более 20 тыс. Одна треть из них искалечена, многих приходилось выкупать, как и в прошлую войну, за деньги от 3 тыс. руб. до 5 тыс. долларов. Кстати, именно такие факты во многом спровоцировали после первой войны хищения людей отдельными чеченскими вооруженными группами.

В данный период ичкерийские институты власти трансформировались в военные структуры, организуя вооруженное и информационно-идеологическое сопротивление. В начале 2000 г. объединенная группировка федеральных войск насчитывала в Чечне 100 -150 тыс. человек, а к концу года 80 - 90 тыс. человек. Им противостояла по утверждению Генштаба ВС РФ ичкерийская армия численностью 26 тыс. Однако это не подтверждает ни один источник и наблюдатель. Чеченское сопротивление сформировалось из силовых ведомств, неподконтрольных вооруженных групп и ополченцев на добровольной мобилизационной основе. В отрядах сопротивления в первые дни войны состояло не более 7 тыс. С мая - июня 2000 г. чеченские бойцы перешли на методы ведения партизанской войны, что расценивает военное руководство РФ как следствие разгрома всех крупных вооруженных объединений. Изменение тактики сопротивления можно объяснить и как осознание необходимости сбережения ресурсов в силу неизбежности длительной борьбы. В условиях, когда у противника личный состав больше в 20 раз, имеется абсолютное превосходство в использовании тяжелой артиллерии, тактических ракет, авиации, совершающей ежедневно до 160 самолетовылетов, неоправданно долго вести боевые действия крупными отрядами.

В настоящее время органы управления ЧРИ выдвинуты в подполье. Центром учреждена «сверху» пророссийская власть. Она состоит из двух компонентов: административного и военно-полицейского. Функциональные различия выражаются в том, что администрация призвана заниматься социальными и хозяйственными вопросами, а военно-полицейские структурные единицы проводят боевые действия и карательные акции.

Эти две составляющие дополняют друг друга и нацелены на осуще-

ствление так называемой «антитеррористической операции». Такая общая направленность власти позволяет характеризовать ее как военно-административно-полицейскую. Одни рассматривают ее как временную, переходную, установленную до избрания легитимных выборных органов, другие марионеточную, оккупационную. Доминирование военно-полицейского стержня во власти очевидно. Однако, во всей полноте ею никто не обладает, ее объем рассредоточен по блок-постам, комендатурам, военным подразделениям, административным службам, и, конечно, группам вооруженного чеченского сопротивления.

В процессе войны декларируемые участниками конфликта позиции отстаивания «государственной целостности» и «национальной независимости» обретают политическое и идеологическое звучание. С одной стороны, они олицетворяют проявления имперских шовинистических взглядов и убеждений, с другой - национально-патриотических. На это накладываются все более усиливающиеся чувства межконфессиональной и межэтнической неприязни, наблюдается радикализация представлений определенной части молодежи. Соответствующий пропагандистский и психологический фон такому явлению создают основные военные фигуранты. Российские генералы неустанно повторяют в общении со СМИ и на встречах с населением: «Это российская земля», «Армия никогда не уйдет», «Мы пришли навсегда». Чеченские полевые командиры утверждают: «Всевышним предопределена наша победа», «Земля наших предков будет очищена от оккупантов», «У нас нет другой земли и Родины, кроме Чечни».

Как видим, обе воюющие стороны демонстрируют непреклонность и враждебность. Российское руководство, к сожалению, стремится не к политическому урегулированию российско-чеченских отношений, а разрядить ситуацию военно-оперативными методами преимущественно безадресных действий. Такой подход укладывается в новую стратегию административной централизации РФ. Она предусматривает уравнивание всех субъектов, унификацию их законодательной базы и приведение в соответствие с федеральной.

Пророссийская чеченская администрация не имеет пока собственного политического лица, заинтересована в полном подавлении ичкерийского сопротивления, опасается каких-либо мирных инициатив со стороны федерального центра. Население измождено, его усталость и жажда к мирной жизни не может служить поводом дальнейшего продолжения социального и военного насилия под видом борьбы с «бандитизмом» и «терроризмом».

В чеченском движении сопротивления существуют разные течения: радикальное и умеренное, религиозное и светское. Все они консолидированы в вопросах противостояния федеральным военным силам. Ставка на разобщение ключевых фигур и исчерпание тем самым конфликта мо-

жет оказаться безуспешной, как и в предыдущие годы.

Решить российско-чеченский конфликт военным методом невозможно. Он требует своего разрешения предоставлением Чечне политической независимости или через нахождение неординарной политической формы самовыражения чеченских и российских государственных интересов. Федеральной стороне следовало бы осознать свою долю ответственности на протяжении всей динамики конфликта, целесообразность выстраивания взаимоустраниваемого каркаса отношений, гарантирующих безопасность чеченского народа и Российской Федерации. Заслуживает внимания проблема разработки ассиметричной, «индивидуальной» модели чеченско-российских отношений. В частности, предложения В.А.-Тишкова, предполагающие в качестве одного из вариантов решения чеченского вопроса учет опыта определения статуса Каталонии в Испании, Северной Ирландии в Великобритании.<sup>88</sup>

Итак, политическое урегулирование российско-чеченского и внутричеченского конфликта не только возможно, но и неизбежно. Единственный человекоберегающий путь достижения этой цели – прекращение войны. В последующем согласованные сторонами конфликта мероприятия призваны не «увековечить» нынешнюю чеченскую администрацию или ичкерийское руководство, а подготовить условия достижения общественного согласия, проведения демократических выборов легитимных органов власти. В урегулировании непосредственно российско-чеченских отношений возможен компромиссный, промежуточный вариант соглашения. На определенный отрезок времени по взаимной договоренности сторон желательно наложить табу на идеологические спекуляции вокруг признанных международными документами положений: право государства на территориальную целостность и право народа на самоопределение. Главными приоритетами избранных народом органов власти станут восстановление социально-экономической инфраструктуры, гражданско-правовых институтов, интеграция всех социальных слоев в мирную жизнь.



---

<sup>88</sup> Тишков В.А. Как примирить Россию с Чечней. //«Московские новости». 1999. 28 сентября - 4 октября.

Марат Галеев \*

## **Договор Российской Федерации и Республики Татарстан о взаимном делегировании полномочий**

Заключенный в феврале 1994 г. Договор Российской Федерации и Республики Татарстан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» (далее - Договор) стал существенным фактором подтверждения демократического формирования федерации, примером политического разрешения конфликтной ситуации. Сохраняющаяся в России политическая борьба продолжает вызывать острые дискуссии по Договору. Нередки прямые искажения его сути, произвольные трактовки, призывы к одностороннему пересмотру.

Для правильного политического толкования Договора необходимо принять во внимание исторические и юридические предпосылки его заключения. Российская Федерация формировалась, находясь в составе СССР, приняв Декларацию о суверенитете в 1990 г. Далее, для определения своего статуса, как государства, и его легитимизации было проведено два общероссийских референдума: Всероссийский референдум о введении поста Президента РСФСР 17 марта 1991 г. и референдум по новой Конституции РФ 12 декабря 1993 г.

Специфика Республики Татарстан в этом процессе в отличие от любого другого субъекта в РСФСР, заключалась в следующих принципиальных моментах.

1. Народ Республики Татарстан не участвовал ни в одном из проведенных Российской Федерацией референдумов и не принял участие в выборах первого Президента России в 1990 г., одновременно избрав своего первого Президента.

2. Татарстан был самостоятельным соучредителем СССР в 1922 г.

3. В отличие от других республик, в свое время добровольно вошедших в состав России, Татарстан не имеет никаких документов о его вхождении, то есть Татарстан и Россия к 1990 г. не имели никаких юридических документов, связывающих их.

4. Республика Татарстан 30 августа 1990 г. приняла Декларацию о суверенитете, где не обозначена субъектность в РСФСР.

5. Республика Татарстан не подписала Федеративный Договор в 1992г.

6. В марте 1992 г. был проведен референдум о государственном

---

\* Галеев Марат Гадыевич – канд. экон. наук, народный депутат, член Президиума Государственного Совета Республики Татарстан.

суверенитете, где получен мандат народа на договорные отношения Татарстана с Россией.

7. На основе референдума Республика Татарстан приняла Конституцию в ноябре 1992 г. в условиях отсутствия таковой в Российской Федерации.

8. Народ Республики Татарстан не участвовал в избрании Государственной Думы в декабре 1993 г.

9. После известных событий октября 1993 г. Россия, оставшись без представительной власти, приняла путем референдума в декабре 1993 г. Конституцию, в котором народ Татарстана не участвовал.

Таким образом, в начале 90-х годов создалась ситуация, когда Российская Федерация и Республика Татарстан юридически находились в равных условиях, как два государства, что предопределило необходимость развязки конфликтной ситуации единственно приемлемым для обеих сторон - путем заключения двустороннего Договора.

Следует обратить внимание, что на сегодня Договор - единственный юридический документ за всю многовековую историю, объединяющий Россию и Татарстан. Договор не имеет срока действия, то есть бессрочный и не может быть пересмотрен в одностороннем порядке сторонами (ст. IX).

Договор, прежде всего, политический документ, определяющий особый статус Татарстана, отличающий его от субъектов Российской Федерации. Договор определяет Татарстан как государство, объединенное с Россией на основе данного документа, и где взаимно добровольно делегированы государственные полномочия. Такая трактовка означает, что Российская Федерация должна руководствоваться в отношениях с Республикой Татарстан не только Конституцией Российской Федерации, но и нормами Договора, рассматривать свои отношения с Республикой Татарстан в пределах полномочий, оговоренных этим документом. В свете сказанного Договор для обеих сторон является надконституционным документом, он не может быть ревизован никакими односторонними действиями, включая федеральное законодательство. Так, принятый Государственной Думой в 1999 г. Закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» не может быть отнесен к сфере установленных Договором отношений. Как по вышеизложенным соображениям, так и исходя из особого государственного статуса Республики Татарстан, который не может быть определен как обычный субъект федерации. Не случайно термин «субъект» ни разу не упоминается в тексте Договора. Кроме того, предметом Договора является не разграничение полномочий, предусмотренных российским законом, а добровольное взаимное делегирование полномочий двух госу-



дарств, что представляет собой концептуальное различие Договора Российской Федерации и Республики Татарстан и указанного федерального закона.

Подписанный пакет межправительственных соглашений есть лишь следствие заключенного Договора и вытекает из него. Одиннадцать соглашений из двенадцати имеют специальную статью об их автоматическом продлении при условии, если одна из сторон не заявит об их расторжении за 6 месяцев до истечения 5-летнего срока.

Одним из предметов соглашений являются вопросы реализации и транспортировки нефти и продуктов нефтехимпереработки, которые предусматривают равную доступность предприятий Российской Федерации и Республики Татарстан к трубопроводам (статья 1 Соглашения). Поэтому попытки определенных чиновников «наказать» Татарстан «трубой» и тому подобными мерами означали бы одностороннее нарушение заключенных межправительственных соглашений.

Согласно Договору земля и недра - собственность Татарстана. Это и ряд других положений Договора предопределили возможность создания Татарстаном собственного законодательства и своего правового поля в реализации полномочий по использованию земли, недр и ряду других вопросов. Таким образом, формирование Российской Федерации (это процесс, а не единовременный акт) означает необходимость учета как федерального, так и республиканского законодательства при рассмотрении различных вопросов хозяйственной, общественно-политической, социальной жизни, федеральными и другими органами власти. Думается, ничего негативного в таком положении нет. Подобная практика существует в значительной части федеративных государств (США, Федеративная Республика Германия).

Многовековая практика существования унитарной России делает непривычным нынешнее положение, что, очевидно, вызывает у ряда политиков повышенное раздражение. Хотя и Россия, будучи империей до 1917 г., имела в своем составе Польшу, Финляндию с особым статусом. Российская Федерация как самое большое в мире государство, расположенное на двух сторонах земного шара, имеющее существенные различия по условиям жизнедеятельности населения, различному менталитету, неодинаковой истории становления народов, населяющих ее в разных регионах при становлении новой государственности, базирующейся на демократических ценностях, объективно предполагает возможность асимметричного построения федеративных отношений, что и происходит де-факто. Асимметричность формируется не благодаря субъективным желаниям отдельных политиков выделить, например, Татарстан среди других в ущерб равенству. Это происходит в силу объективных, отмеченных исторических обстоятельств, демократического формирования федеративной России в новейшей истории, где народ Татарстана

сам определил рамки своей самостоятельности. Попытка сломать складывающиеся федеративные отношения, имеющие объективную природу, обрекает на возникновение новых противоречий и, в конечном счете, на ослабление самой России.

Каков же результат шестилетнего действия Договора и пакета соглашений?

Во-первых, подписание Договора явилось исторической вехой не только в новейшей истории России, когда конфликтная ситуация и напряженность первых трех лет российской государственности разрешилась политическими средствами, но и в большой и непростой истории взаимоотношений России и Татарстана за последние пять веков - это первый юридический документ добровольно их объединяющий на основе Договора.

Во-вторых, российское руководство перед лицом мирового сообщества последовательно продемонстрировало приверженность демократическим правовым методам строительства федерации, хотя было немало политических сил, противившихся этому процессу и предлагавших использовать силовые методы. Трагический опыт Чечни вновь и вновь возвращает нас к необходимости оценки Договора Российской Федерации и Республики Татарстан по достоинству.

В-третьих, подписание Договора стабилизировало политическую обстановку в Республике Татарстан, исключив возможность возникновения напряженности в межэтнических отношениях и выбило почву из-под ног радикально настроенной части отдельных политиков с обеих сторон.

В-четвертых, немаловажно международное значение подписания Договора. В мире немало конфликтных точек подобного рода. Известны страны, где такие проблемы не могут найти своего решения в течение многих десятилетий, нередко перерастая в вооруженные столкновения, попытки достижения своих целей террористическими методами. Договор Российской Федерации и Республики Татарстан, предполагает придание Татарстану статуса государства с элементами международной правосубъектности с одновременным делегированием ряда полномочий федеральному центру. Он позволяет снимать противоречия между самостоятельностью и сохранением территориальной целостности и может служить в дальнейшем моделью разрешения подобных конфликтных ситуаций в мире.

Есть еще один важный аспект Договора. На рубеже веков обозначился ряд тенденций развития общества и экономики, приобретаемых глобальный характер. Одной из них является переплетение сложных процессов интеграции и децентрализации, происходящих в одном и том же месте и времени. Усиление рыночной взаимозависимости стран, где границы государств играют все более второстепенную роль, приводит к

образованию глобального рынка. Наряду с этим происходит рост самостоятельности и ответственности в принятии решений региональных образований. Эти процессы наиболее ярко выражены в Европе. Географическое расширение ЕС и качественно более глубокая интеграция, высшей точкой проявления которой стало введение единой валюты - евро, сопровождается не только сохранением суверенитета государств, но и усилением самостоятельности их регионов. Так, усиление интеграции в последние годы в ФРГ привело к изменениям в конституции, к росту самостоятельности земель, получению ими в ряде статей элементов международной правосубъектности. С этой точки зрения, Договор Российской Федерации и Республики Татарстан служит примером развития политического процесса формирования федерации, совпадающего по своей философии с указанными процессами - сочетания интеграции и децентрализации. Неучет этих важных тенденций развития, получивших, как отмечалось, глобальный характер, попытка выстроить Россию в очередной раз с сильным центром и единым правовым пространством не только войдет в противоречие с формированием рыночных отношений, но может стать сильным сдерживающим фактором интеграции России в мировой рынок, способствовать развитию криминализации, ибо рыночная потребность в интеграции все равно будет пробивать себе дорогу путем нарушения действующего законодательства. Поэтому развитие законодательства должно быть подчинено объективным потребностям рынка, а не наоборот. Строительство федеративной России в условиях рыночных реформ настоятельно требует ухода от чрезмерной централизации, которая была исторически ей присуща, и в значительной мере сохраняется сейчас.

Россия, имея многовековую традицию сверхцентрализованной государственности, не приведшей к процветанию народа при наличии огромных природных богатств, как никогда нуждается в сохранении приверженности демократическим основам развития. В государственном строительстве это означает формирование федерализма не сверху, а снизу. Договор Российской Федерации с Республикой Татарстан пока один из немногих активов в этом процессе и его сохранение – в интересах России.



Раиса Сахиева \*

### **Федерализм и законодательство о гражданстве: поиски и проблемы**

Гражданство - это один из основных элементов правового статуса личности, то общее и главное условие, которое необходимо для распространения на человека всего объема прав, свобод и обязанностей, признаваемых за гражданином, а также для защиты его государством, где бы это лицо ни находилось. Понятия “государство”, “гражданство” и “гражданин” неразрывно связаны между собой.

Конкретные формы реализации права на гражданство в государствах с различными формами государственного устройства имеют свои особенности. Так, унитарное государство предполагает существование единого гражданства данного государства. Федеративное же государство подчас обуславливает наличие, наряду с федеральным гражданством и гражданство государств-субъектов федерации.

Процессы обновления союзной федерации, принятие Декларации о государственном суверенитете и распад Союза ССР в 1991 г. предопределили необходимость разработки и принятия Закона РФ “О гражданстве Российской Федерации” (далее - Закон о гражданстве).

Федеративное устройство России обуславливает существование, наряду с **гражданством Российской Федерации (федеральным гражданством), гражданства республик в составе Российской Федерации.**

Из всех видов субъектов Российской Федерации только республики могут иметь свое гражданство, поскольку остальные субъекты Федерации государствами не являются, а гражданство, как известно, является неотъемлемым атрибутом государства и производно от последнего.

Закон о гражданстве исходит из **принципа единого гражданства.** Это означает, что граждане Российской Федерации, постоянно проживающие на территории республики в составе Федерации, являются одновременно и гражданами этой республики.

В правовой науке существуют понятия “единого гражданства” и “двойного гражданства”, которые не являются тождественными.

Наличие у лица гражданства Российской Федерации и гражданства республики не означает, что оно имеет двойное гражданство. В данном случае налицо два уровня правовых связей человека - с федеративным государством и с его субъектом - в рамках **единого гражданства,** когда

---

\* Сахиева Раиса Абдулловна – начальник Государственного правового управления Президента Республики Татарстан.

на гражданина распространяется и суверенитет России, и республики-субъекта Российской Федерации. **Двойное гражданство** же предполагает наличие у гражданина Российской Федерации еще и гражданства иностранного государства, которое реализуется в соответствии с федеральным законом или международным договором.

Принцип единого гражданства непосредственно соприкасается с проблемой соотношения гражданства Российской Федерации и гражданства республик-субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что федеральное законодательство в этом вопросе носит декларативный характер и не регулирует всего спектра отношений в области гражданства республик. Помимо уже упомянутой нормы о том, что гражданин России, проживающий на территории республики в составе Российской Федерации, является одновременно гражданином этой республики, Закон о гражданстве содержит только одно положение, имеющее отношение к гражданству республик, а именно - прекращение гражданства Российской Федерации влечет за собой прекращение гражданства республики (часть вторая статьи 22 Закона о гражданстве).

В федеральном законодательстве мы не найдем ни прямых, ни отсылочных указаний на рамки осуществления республиками самостоятельного законодательного регулирования вопросов республиканского гражданства.

Республики подходят к решению данных проблем с несколько иных позиций.

В конституциях большинства республик в составе Российской Федерации установлено, что республиканское гражданство приобретает и прекращается в соответствии с республиканским законом о гражданстве, то есть, считается вопросом исключительного ведения республики. В настоящее время приняты и действуют законы о гражданстве в Республике Саха (Якутия) и Кабардино-Балкарской Республике. Оба закона были приняты еще в 1992 г.

Справедливости ради нужно отметить, что Российская Федерация в заключенных с республиками договорах о разграничении предметов ведения признала за последними право на решение вопросов республиканского гражданства.

В частности, в Договоре Российской Федерации и Республики Татарстан "О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан" от 15 февраля 1994 г. в ст. II к ведению Республики Татарстан отнесены - "вопросы республиканского гражданства".

Аналогичные положения содержатся и в соответствующих договорах Российской Федерации с Республиками Северная Осетия-Алания,

Башкортостан, Кабардино-Балкарской Республикой и др.

Процессы становления и развития института гражданства в субъектах Российской Федерации, в том числе и в Республике Татарстан, имеют много сходных черт, свойственных для аналогичных процессов становления и развития института гражданства Российской Федерации, начавшихся после распада Союза ССР.

В СССР республиканское гражданство (гражданство союзных и автономных республик) не имело четкого и полного правового оформления. Хотя положение о том, что республики имеют свое гражданство, и содержалось в их конституциях, фактически действовал принцип его автоматической предопределенности постоянным местом жительства лица на территории соответствующей республики. В связи с этим, со стороны государственных органов не требовалось принятия какого-либо специального решения для приобретения и прекращения гражданства; не выдавался документ, подтверждающий наличие гражданства республики. Все отношения по поводу гражданства регулировались преимущественно законодательством Союза ССР.

Становление государственности бывших автономных республик в составе Российской Федерации послужило толчком для развития института республиканского гражданства.

Конституция Республики Татарстан содержит ряд принципиальных моментов, характеризующих республиканское гражданство:

1) Граждане Республики Татарстан обладают гражданством Российской Федерации - России.

2) Граждане Республики Татарстан могут иметь гражданство иных государств, условия осуществления которого определяются договорами и соглашениями Республики Татарстан с другими государствами. При этом граждане Республики Татарстан могут сохранить двойное гражданство или отказаться от него.

3) Каждое лицо имеет право выбора гражданства и право изменять его. Лишение гражданства или права на изменение гражданства запрещается.

4) Решение вопросов гражданства Республики Татарстан относится к компетенции Президента Республики Татарстан.

5) Основания, порядок приобретения и прекращения гражданства Республики Татарстан должны быть регламентированы в Законе о гражданстве Республики Татарстан.

Договор между РТ и РФ узаконивает понятие республиканского гражданства и разграничивает полномочия между Российской Федерацией и Республикой Татарстан в области гражданства, в частности:

1) гражданство в Российской Федерации – находится в ведении РФ;

2) общие и коллизионные вопросы гражданства – полномочия, совместно осуществляемые органами государственной власти Российской

Федерации и Республики Татарстан;

3) вопросы республиканского гражданства – находятся в ведении Республики Татарстан.

Таким образом, становится ясно, что органы государственной власти Республики Татарстан могут регулировать вопросы республиканского гражданства лишь соблюдая положения об общих и коллизионных вопросах гражданства, являющихся полномочиями, совместно осуществляемыми органами государственной власти РФ и РТ. Федеральное законодательство о гражданстве должно соответствовать нормам Конституции Российской Федерации, а республиканское законодательство о гражданстве должно согласовываться с федеральным законодательством о гражданстве и способами регулирования коллизий в области гражданства.

В настоящий момент проект Закона РТ о гражданстве находится на рассмотрении Государственного Совета Республики Татарстан.

Вышеуказанный законопроект предусматривает регулирование республиканского гражданства в полном объеме, то есть устанавливает основные принципы гражданства, основания и порядок приобретения и прекращения гражданства Республики Татарстан, определяет компетенцию республиканских органов государственной власти в решении вопросов гражданства.

Республиканское гражданство основывается на тех же основных принципах, что и гражданство Российской Федерации - оно равно независимо от оснований приобретения, гарантируется право выбора и изменения гражданства, запрещается лишение гражданства и так далее.

Основания приобретения и прекращения гражданства также сходные. В частности, гражданство приобретается в порядке признания, регистрации, в результате приема и по другим основаниям, установленным законом.

На день вступления в силу Закона о гражданстве Республики Татарстан граждане Российской Федерации, проживающие на территории Республики Татарстан, признаются гражданами Республики Татарстан, если они в течение года не заявят о своем нежелании состоять в республиканском гражданстве. В дальнейшем лица, прибывающие на постоянное жительство в Республику Татарстан, смогут приобрести гражданство республики только при наличии волеизъявления, выразившегося в подаче заявления или ходатайства о приеме в гражданство, и в порядке регистрации для граждан Российской Федерации.

Предусматривается не только регистрационный порядок приобретения республиканского гражданства, но и особая процедура приема в гражданство.

Допустимо ли это и допустимо ли вообще собственно самостоятель-

ное регулирование республиками республиканского гражданства?

Ответ на этот вопрос может быть только утвердительным. Гражданство является неотъемлемым атрибутом государства, каковыми являются республики в составе Российской Федерации, что закреплено и в Конституции Российской Федерации. Наличие или отсутствие гражданства республики не может определяться лишь по штампу в паспорте о регистрации гражданина по месту жительства.

Однако подобный подход никоим образом не должен трактоваться как призыв к отказу от принципа единого гражданства. Положения Закона, которые бы допускали подрыв этого принципа, вошли бы в противоречие не только с Конституцией Российской Федерации, но и Конституцией Республики Татарстан. Ст. 71 Конституции Российской Федерации и Договор отнесли к исключительному ведению федерации “гражданство в Российской Федерации”, а не только вопросы “гражданства Российской Федерации”. Это означает, что федерация регламентирует как федеральное гражданство, так и обязательные для субъектов федерации общие правила, касающиеся и республиканского гражданства.

Из принципа единого гражданства необходимо сделать один важный вывод - республиканское гражданство следует гражданству Российской Федерации, то есть исключается возможность такой ситуации, когда гражданин республики не является гражданином Российской Федерации.

Соответственно и прием в гражданство республики лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации, допустим по аналогу единого союзного (СССР) гражданства, когда союзная республика имела право принимать в свое гражданство, что влекло одновременно приобретение гражданства СССР.

Однако для этого необходимо заключение рамочного соглашения с Российской Федерацией об общих и коллизионных вопросах гражданства, либо о делегировании полномочий по вопросам приема в гражданство. Такой вариант, кстати, уже раньше был предусмотрен в ст. 32 Закона СССР о гражданстве 1990 г.

Ст. 13 проекта Закона Республики Татарстан “О гражданстве Республики Татарстан” (основания приобретения гражданства в Республике Татарстан) предполагает, что в Республике Татарстан допускается приобретение гражданства Республики Татарстан лицами, не состоящими в гражданстве Российской Федерации, если иное не предусмотрено дополнительным соглашением по вопросам гражданства между государственными органами Российской Федерации и государственными органами Республики Татарстан.

Данное соглашение, в частности, регулировало бы:

1) процедуры одновременного приобретения республиканского и федерального гражданств;



2) статус в Российской Федерации:

- гражданина Республики Татарстан, постоянно проживающего на территории другой республики или другого субъекта Федерации;

- гражданина Татарстана, приобретшего гражданство другой республики, в случае принятия закона о гражданстве другими республиками;

3) общие вопросы статуса в Республике Татарстан граждан Российской Федерации, не являющихся гражданами Татарстана, их права по отношению к правам, которые были бы предоставлены лишь гражданам Татарстана.

4) статус гражданина Республики Татарстан как гражданина Российской Федерации в его отношениях с иностранными государствами:

5) влияние на российское и республиканское гражданство одновременного приобретения гражданином гражданства иностранного государства;

6) статус гражданина Республики Татарстан и Российской Федерации за рубежом, имеющего одновременно гражданство какого-либо иностранного государства и не имеющего его.

До тех пор, пока такое соглашение не заключено, прием в гражданство республики лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации, может иметь место только после приобретения последними гражданства Российской Федерации. В противном случае будут нарушены и Конституция Российской Федерации, и Конституция Республики Татарстан.

Наконец, как быть с гражданством республики, в случае выезда гражданина на постоянное место жительства за пределы республики? Полагаем, что в законопроекте этот вопрос решен оптимальным способом - такие лица утрачивают гражданство Республики Татарстан.

Ситуации, связанные с сохранением гражданства при выезде за пределы республики и проживанием на ее территории "не граждан", делают особенно актуальной проблему документа, подтверждающего гражданство республики. Для определения гражданства штамп о регистрации (как это происходит в настоящее время) не должен иметь решающего значения.

Указание на гражданство республики может быть произведено в рамках паспорта гражданина Российской Федерации или введения самостоятельного паспорта гражданина республики. Первый путь, конечно, представляется предпочтительным.

Среди многих других вопросов, которые продолжают оставаться открытыми в этой области, необходимо выделить следующие:

- допустимо ли установление республиканскими актами каких-либо дополнительных условий приобретения гражданином Российской Федерации гражданства республики, кроме постоянного проживания на территории республики?

- и в связи с этим возможен ли сам институт приема в гражданство республики в качестве самостоятельного действия, а не констатации факта?

- возможна ли отмена решения о приеме в гражданство РТ?

- должен ли гражданин республики иметь документ, подтверждающий его гражданство?

- наконец, не нарушаются ли права человека, когда прекращение российского гражданства влечет за собой и прекращение гражданства республики ?

Данные вопросы, не нашедшие до настоящего времени своего разрешения в законодательстве, неизбежно будут вызывать в дальнейшем множество препятствий при осуществлении республиками своих полномочий в области гражданства.



## Глава III.

# **Факторы федерализации России**

## *§1. Этно-конфессиональный фактор федерализации*

Михаил Губогло \*

### **Язык, двуязычие и этническая мобилизация**

Этническая мобилизация является важным, чрезвычайно сложным и разносторонним явлением, неотъемлемым признаком смены тысячелетий и подобно термину Возрождение (Ренессанс) буквально у нас на глазах наполняется многозначным смыслом. Не случайно одни авторы воспринимают ее как «сосредоточение всех усилий на убыстренном развитии самобытной и жизнеспособной национальной культуры», другие - «средством политической мобилизации», третьи - как первое и второе вместе взятое. Однако, в отличие от понятия Возрождения, смысловая емкость которого нагружалась в течение нескольких веков, понятие этнической мобилизации быстро расширяется в течение одного-двух десятилетий.

Парадокс расширения смысловой нагрузки этнической мобилизации объясняется стремлением авторов втиснуть в ее содержание и суть идеологию, теорию и практику социально-культурной и этно-политической деятельности по удовлетворению разнообразных форм самоопределения и самоутверждения национальностей, легитимную и самозванную деятельность реальных и мнимых лидеров по созданию ассоциаций, движений, землячеств, конгрессов, съездов народов, общин, форумов для решения многообразных задач от экономических до языковых, от культурных до политических под яркими лозунгами национального возрождения.

### ***1. Глобализация и индивидуализация***

Парадоксальность этнической мобилизации придает синхронное протекание двух современных процессов, имеющих противонаправленный характер: глобализация и индивидуализация. Как уже неоднократно от-

---

\* Губогло Михаил Николаевич – доктор истор. наук, заместитель директора Института этнологии и антропологии Российской Академии Наук.

мечалось, с одной стороны, происходит утверждение глобального менталитета за счет повсеместного, едва ли не универсального распространения сходных черт, стандартов и норм жизни, приобщения к общечеловеческим ценностям. С другой стороны, набирает обороты тенденция, в ходе которой народы реализуют свое стремление к утверждению своей идентичности, за счет сохранения и культивирования своей самобытности, что порой приводит к обособлению или даже изоляции.

Одна из важнейших задач этнической мобилизации - самоопределение вплоть до построения собственной государственности, вырастает из стремления воздвигнуть заслон на пути глобализации, лишаящей народ условий привычной самоидентификации и сохранения самобытности.

Исчезновению элементов и устоев традиционной культуры противопоставляется этническая мобилизация как средство расширения политических и экономических возможностей для укрепления идеологии, логики и психологии этнокультурной солидарности.

Этносоциологические исследования, проведенные Институтом этнографии АН СССР в 70-80-е годы в различных республиках Советского Союза, позволили сделать важный вывод о том, что глобализация порождает индивидуализацию, которая обратным воздействием толкает народы на путь глобализации. В этом суть парадокса, как бы к нему ни относиться: как к мнимому или реальному. В его основе лежит тот факт, что в отличие от досоветского прошлого, когда народы императорской России существенно отличались друг от друга по своему культурному уровню и социальному статусу, те из них, которые особенно сильно отставали от «ушедших вперед», если и воспринимали «Богом данную» социальную иерархию как естественную, хотя и несправедливую, тем не менее, не сопротивлялись ей и не протестовали против нее. В годы Советской власти под влиянием коренизации, идеологизации, урбанизации и интеллектуализации произошло социальнокультурное сближение народов за счет стирания социальных различий и выравнивания их социокультурного статуса. В результате возникло желание перенести процессы выравнивания и в сферу политического самоопределения, за счет повышения статуса союзных республик до уровня независимых государств, автономных республик и областей до уровня суверенных республик.

Достигнутое сходство в уровне образования, в наборе современных профессий, в темпах горизонтальной и особенно вертикальной мобильности послужило подпиткой национального самосознания и породило желание выровнять и уровни жизни. Для этого понадобились рычаги и механизмы власти. Выравнивание повышало спрос на индивидуализм и самобытность, а то и другое усиливало тенденцию к глобализации, и снова движение шло по замкнутому кругу, воспроизводя парадокс, на

каждом новом витке.

### ***2. В лабиринтах этнической мобилизации***

Именно лабиринтовой (парадоксальной) можно определить ситуацию, в которой оказались народы бывшего Советского Союза, часть которых вступила на путь государственного самоопределения под лозунгами и флагами национального возрождения. В программных документах народных фронтов, национальных объединений, языковых и этнокультурных центров и иных этноориентированных движений первоначально манифестировались благороднейшие цели спасения и возрождения национального языка и культуры, сохранения этнической самобытности, воспевания национальной истории и национальных героев, хронологические поиски «золотого века», своего национального времени и географические открытия этнической территории. Фактически же, может быть, за небольшим исключением, идеология и практическая деятельность национальных движений были нацелены на борьбу за власть. Власть нужна была для успешного участия в развернутом демократами переделе собственности, а собственность - для обеспечения условий приоритетного развития национальной культуры, а еще более, в качестве строительных лесов для возведения каркаса этнического дома с этническими управляющими. Сочетание демократических лозунгов, призывов немедленно покончить с тоталитаризмом, установлением президентской республики, с бедностью - с помощью рыночной экономики, с государственным патернализмом и инфантилизмом граждан с помощью неограниченной свободы слова, со свободой национально-государственной, национально-территориальной и административно-территориальной суверенизации, создали в РФ целый ряд этнополитических ситуаций, напоминающих лабиринтообразные построения древнего мира. Этнополитические ситуации, возникшие на развалинах единого государства, заметно отличаются между собой не только в функциональном, но и в композиционном планах. Распад СССР не ограничился дроблением по этническому признаку.

### ***3. Смещение этничности***

В отличие от последних десятилетий существования Советского Союза, когда этническое перемещалось из сферы материальной в сферу сознания, первое постсоветское десятилетие ознаменовалось новым сдвигом этнического из сферы культуры и психологии сначала в сферу политики, а далее в сферу права. При этом, в отличие от первой тенденции во втором случае имели место не только политизация этничности, но и глубокая этнизация политики. Перемещение этнического из материальной в сферу духовной культуры, подобно смещению из фольклорного слоя в профессиональный слой, не имело обратной связи, или же

имело ее в крайне ограниченных формах, например, в знаковой символизации отдельных случаев, когда этнически нейтральным элементам жилища, одежды, пищи, бытовой утвари, в том числе предметам промышленного производства приписывались этнические значения или придавались этнические маркеры.

При смещении этничности в политику, обратное воздействие имело не менее, если не более сильное воздействие. Политизированная этничность опиралась на благоприобретенную или захваченную власть, усиленно оправдывала, катализировала и электризовала этничность как с помощью подлинных или мнимых данных археологии и истории, так и с помощью социологии, пытаясь всеми средствами обосновать приоритеты для своей нации. Имея в руках мощную систему современной четвертой власти, политизированная этничность пробуждала «чувство топографии», насаждала «чувство географии» культивировала «чувство истории», переосмысливала «чувство справедливости», обосновывала «чувство правосубъектности», утверждало чувство «республикообразующей» или «государствообразующей нации».

В поиски юридических обоснований этнической правосубъектности, т.е. легитимизации отдельной национальности как субъекта права, оказались втянутыми не только этнические лидеры на местах, но и федеральные структуры, например, Комитет по делам национальностей Государственной Думы Федерального Собрания РФ, неоднократно переименованное Министерство по делам Федерации и национальностей РФ, депутаты Государственной Думы, ученые и эксперты Института Этнологии и Антропологии РАН и ряда других ведомств.

Рубежом этого перемещения стали один-два года до и после распада Союза, индикатором - возрастание роли этнического фактора в политической жизни, в том числе в законотворческой деятельности Государственной Думы Российской Федерации. Двигателем этого перемещения стала, во-первых, часть творческой интеллигенции, искренне озабоченной судьбами и состоянием национальных культур и языков, во-вторых, часть профессионально не состоявших в своей области специалистов, в-третьих, часть партноменклатуры, переметнувшейся из идеологии коммунизма в технологии национализма, в-четвертых, часть представителей теневой экономики. При этом особую роль сыграла верхушка партийной номенклатуры, более остальных прослоек советского общества заинтересованная форсированно обменять власть на собственность.

#### ***4. Очернение советскости***

Очеловечивание этничности стало важным стимулом для поисков признаков и принципов этничности в прошлой истории своего народа. Одним из парадоксов очеловеченной этничности стало обращение ряда

молодых исследователей к национальной истории. Можно отметить два аспекта этого обращения. Под влиянием идеологов неолевых технологий революционной демократизации России, форсированному переходу от плановой экономики к рыночной (эвфемизм перехода от социализма к капитализму), к немедленному построению гражданского общества («даешь гражданина») появилась группа журналиствующих историков, специализирующихся на оплевывании прошлой истории России. Другая группа исследователей, увлеченная разрушительными идеями, принялась «открывать Америку», наивно закрывая глаза на горы книг, посвященных национальной истории, но именуемых в богатейшей этнографической литературе этногенезом и этническими историями. Как ни парадоксально, но именно указанное ослепление, если не сказать историографическое невежество, позволило увидеть существенный недостаток тех традиционных «этнических историй», которые были написаны как бы с позиций общечеловеческой этничности. Однако и другие, похоже, прозевали главное. Очеловечивание этничности потребовало замену нарицательных имен именами собственными. Именно в этой ошибке нашли в свое время изъян в сочинениях А. Тойнби, автора многотомного «Постижения истории» представители французской концепции истории (Люсьен Февр).

Предпринятая демократами первой розово-митинговой волны и младо реформаторами второй постваучерной волны обвальная критика всего прошлого, оказалась несовместимой с яркими миражами и крутыми виражами (типа расстрела Белого дома) по построению гражданского общества и общества благополучия. Ни среднего класса, как движущей силы рыночной экономики, ни космополитизма - как основы гражданского патриотизма, лишенного этнической окраски, в итоге не получилось.

Парадокс критики прошлого, как составной части идеологии демократизации и этнической мобилизации, заключается в несовместимости подобранных красок для изображения картины советской действительности. С помощью стереотипов вся история советского периода изображается в черных красках: «советское, патриотическое, традиционное, а также ассоциированное с этими понятиями российское, русское, отечественное» - это все негативное (коммунисты - ГУЛАГ, репрессии, патриоты - шовинизм, антисемитизм, фашизм, традиционалисты - отсталость от Запада, СССР - империя зла, Россия - нищенка, русские - пьяницы, лентяи и бездельники и т.п.). Демократизация обернулась неолевизацией, а критика советского уподобилась критике царской России, как «тюрьмы народов».

Одновременно замалчиваются или вовсе отрицаются реальные успехи в построении одной из 2-х влиятельных сверхдержав, в решительном вкладе в разгром фашизма, в выравнивании уровней социокультур-



ного развития десятков отсталых в прошлом национальностей. Простой пример: индигенное население Америки кануло в историю, а народы императорской России, а затем Советского Союза сохранили себя, создали свою национальную интеллигенцию предуготованную к государственному самоуправлению, о чем свидетельствует созданная и эффективно действующая сегодня этнополитическая элита. В ее историческом багаже наполнение суверенитета реальным содержанием (Конституционный процесс 1993-1995 гг.), Федеративный договор (март 1992 г.) и забуксовавший договорный процесс. Парадокс, рожденный этим противоречием: отмежевание от советской истории и долг именно этой же истории, сегодня является едва ли не самым сильным тормозом на пути формулирования единой для всех граждан, независимо от их национальной и конфессиональной принадлежности общероссийской гражданской идентичности, как серьезной гарантии от дестабилизации, беспорядка и конфликтов. «За что мы должны любить Россию, - спрашивали меня на конференции балкарцы и кабардинцы г. Нальчика, - если она - «империя зла и если нам в ней неуютно жить»?

Очернение всего советского вольно или невольно солидаризируется с реанимацией «негативной исторической памяти» более широкого хронологического масштаба. В мае 1999 г. я имел беседу с президентом Адыгейской Республики, предварив этой встрече выпуск книги о становлении государственности Адыгеи. Однако вместо того, чтобы обсудить программу и инструментарий этносоциологического исследования в этой республике, мне пришлось почти в течение часа выслушать монолог о трагической судьбе адыгов и о событиях вековой давности. Как будто я был виноват в русско-кавказской войне XIX века, и как будто я должен был компенсировать обиды, нанесенные адыгскому народу царским режимом 100 лет тому назад. Исторический парадокс мобилизованной этничности, взявшей в данном случае на вооружение идеологему «негативной исторической памяти», по словам бывшего министра по национальной политике Р.Г.Абдулатипова «ворвавшейся в нашу жизнь вместе с перестройкой», состоит в том, что борьба за благородные цели «возрождения» нации оборачивается возбуждением межнациональной розни, межэтнической вражды, дискриминацией нестатусной части населения той или иной республики.

Вместо того, чтобы звать в светлую даль дружбы народов, подобные идеологемы, основанные на реанимации и педалировании шоковой боли воспоминаний, влекут в тупик прошлого, являются катализаторами опасной межэтнической напряженности.

### ***5. Разрушение вместо созидания***

Демократы и националисты, как радикальное крыло этнической мобилизации, первой волны были едины в одном: и те и другие приватизи-

ровали право на приватизацию. Первые объявили себя монополистами на проведение реформ и на личное обогащение, вторым досталась монополия на руководство этнической мобилизацией.

Корни успехов и неудач этнической мобилизации залегают в технологиях радикализма и фундаментализма первой волны митинговой демократии. В этом едва ли не ее главный парадокс, не поддающийся полному объяснению. Сторонники перехода к рынку, особенно в лице своих духовных лидеров, надеялись с помощью «шоковой терапии» форсированно создать общество всеобщего благоденствия с опорой на, так называемый, средний класс. Последствия оказались плачевными: развал экономики, обнищание народа. Деструктивные итоги этнического и ассоциированного с ним конфессионального фундаментализма выразились в развале Советского Союза и создали угрозу единству России.

Как у демократических реформаторов, так и у этнических мобилизаторов приоритетное место в практической деятельности занимал наполеоновский принцип: «сначала ввязаться в бой, а там видно будет». Автоматический перенос опыта европейских стран, насильственно осуществляемый центром переход от плановой к рыночной экономике привели к созданию общества едва ли не сплошной коррумпированности и криминальности. Параллельно с этим отказ от идеологии «дружбы народов» и «новой исторической общности советский народ» подтолкнул многие национальности страны к этническому изоляционизму и сепаратизму.

Таким образом, разрушительные импульсы демократов подрывали единство и внутреннюю целостность государства, а действия этнических мобилизаторов разрушали сосуществование ислама, православия и других религий.

Социальной опорой и тех и других стала относительно узенькая прослойка населения, которая исповедовала идеологию нигилизма, придерживалась «разрушительных крайностей», или в переводе на язык выборных технологий - рассчитывала на протестное голосование. Лидеры демократии, «отцы» этнической мобилизации взяли на вооружение не борьбу «за», а борьбу «против». Однако роковая ошибка этой идеологии состояла в том, что она несла в себе разрушительный заряд изоляционизма в большей мере, чем заряд солидарности. И демократы, и националисты лишь возбуждали социальные аппетиты и разжигали межэтнические противоречия.

Исторически в России национализм, прежде всего в форме этнонационализма, всегда был антиподом либерализма, который, как правило, стыкуется с космополитизмом. Однако в этнополитической истории СССР накануне и первое время после его развала случилось именно непредвиденное - стыковка и сближение либерализма («демократического лагеря») с этнонационализмом во имя общей борьбы за демонтаж

государства и за погребение коммунистической идеологии.

Как и в начале века, этому альянсу - демократии и этницизма - в конце века не суждено было дать зрелые плоды. Ошибкой теории и практики реформ и этнической мобилизации была низкая компетентность в области социальной инженерии, губительная отстраненность от созидательно-практической деятельности, увлеченность распределительными и перераспределительными акциями, в том числе, в сфере власти, пустоцветное опережение практики по отношению к теории. В итоге национальная политика либерал-демократов завершилась безэтническим максимализмом младореформаторов, а демократизм этнических мобилизаторов обернулся созданием этнократических режимов или попытками создания таковых.

Накануне и сразу же после развала Советского Союза официальная национальная политика и запущенный маховик национальных движений действовали чаще всего автономно, независимо друг от друга. Ожидаемый трезвомыслящими экспертами переход от патернализма к паритетности в отношениях между государством и населяющими его национальностями не произошел. К концу 90-х гг. этническая мобилизация в одних случаях захлебнулась, в других была подавлена, в третьих в ней отпала необходимость, когда ее лидеры, добившись своих целей, оказались у власти. Однако, потенциал ее далеко не исчерпан. И там, где не получился ее союз с политикой, началось сближение этнического фактора с религиозным, как для мирного вхождения во власть, так и для борьбы за овладение ею.

Политизация конфессионального фактора в 1990 г. стала побочным продуктом этнической мобилизации и вместе с тем ее союзницей. Обе мобилизации и этническая, и мобилизация конфессионального фундаментализма стремились к замедлению модернизации и обретению тающей уверенности в себе. Вместе с тем, первая боролась за удовлетворение прозаических интересов “желудка”, т.е. за более широкий доступ к власти и собственности, в то время как в центре внимания второй находились душа и совесть граждан. Конечный продукт их деятельности заключается в том, чтобы сохранить в обществе те компоненты, над которыми нависает угроза в процессе модернизации и входе трансформационных изменений.

### ***6. Расщепление и симбиоз идентичностей***

Едва ли не все народы постсоветского пространства испытали на себе удары реформаторской деятельности Центра. В основе многих, вызванных этим переходом парадоксальных явлений лежит фундаментальная причина: утрата советскими людьми своей общей и частной гражданской (государственной) принадлежности. Вместе с системой духовных и гражданских ценностей рухнула и советская идентичность. При этом,

как при расщеплении атома, произошло выделение огромной энергии разрушительной силы.

Вместо отвергнутой гражданской советскости постсоветским гражданам ничего близкого по цементирующей силе не было предложено взамен, кроме антиисторической для России идеологии «пусть каждый выживает сам» и самоубийственного для государства лозунга «берите суверенитета столько, сколько сумеете проглотить».

Предпринятая Б.Ельциным отмена графы «национальность» в паспорте советских граждан вызвала такое же противодействие, как приказ Петра I стричь бороды. Парадокс же состоит в том, что разжигание этничности, подобно джину из бутылки («берите суверенитетов столько, сколько сможете проглотить») сочеталось с насильственной (без совета с народами РФ) отменой одного из сильнейших маркеров этнической идентичности.

### ***7. Русский язык в свете новых задач лингвополитологии***

Последовательное смещение этничности как объекта изучения из предметной области этнологии в сферу интересов сначала психологии, а затем - политологии и права оказывает существенное влияние на формирование новых задач в области социальной и этнической лингвистики.

Язык, и особенно выбор и употребление языков в полиэтничном обществе, прежде всего в республиках России, наполняющих свой конституционный суверенитет реальным содержанием, приобретает чрезвычайно важное политическое значение. Более того, накапливается серьезный опыт для понимания того, что в переливаниях этничности из сферы материальной культуры в сферу сознания, самосознания и духовной культуры и, далее - в область политики и права существенную роль играет язык. Языковое планирование и языковая политика, особенно в части стимулирования официального двуязычия, вырастают как бы из одежд национальной политики, в рамках которой они традиционно пребывали. В республиках РФ в распоряжении новых этнических элит, возглавляемых этническими президентами, а порой и неформальными этническими лидерами, язык, возведенный в статус государственного языка, становится действенным инструментом осуществления такой кадровой политики, в результате которой происходит неокоренизация органов государственного управления.

Пик национальных движений, а вместе с ним и взлет политизации этничности и этнизации политики, пришелся в России на осень 1993 г. После расстрела Белого дома этнический цунами, то есть, накат этнической мобилизации, перестал подпитываться новой энергией, исходящей из глубин народных масс, и стал терять свою силу. Однако вывод о сколько-нибудь существенном понижении градуса национальных дви-

жений, об уходе их с этнополитической арены и об ослаблении роли этнического фактора в политике представляется преждевременным. Сошлюсь на характерный пример. Мобилизованные лингвизм и этничность дали о себе знать летом 1998 г. в ходе выборов Президента в Республике Башкортостан. Об участии двух факторов - этнического и языкового - в политической борьбе за высшую власть в республике свидетельствуют трудно оспоримые факты.

### ***8. Этнический фактор***

Сама предвыборная кампания в этой республике сыграла одновременно двоякую роль: с одной стороны, она прояснила расстановку политических сил и этнических движений и позволила получить адекватное представление о непростом характере межэтнических отношений и о проблемах этнополитической ситуации. С другой стороны, явилась дополнительным катализатором скорее этнической поляризации, чем межнациональной консолидации.

Едва ли не впервые национальные движения трех крупнейших по численности национальностей республики (по переписи 1989 г. русские - 39.3%, татары - 28.4%, башкиры - 21.9%) выдвинули или оказали поддержку кандидатам по признаку их этнической принадлежности. Русское национальное движение выдвинуло кандидатом в Президенты Республики Башкортостан лидера общественного объединения «Русь», известного общественного деятеля, политика и ученого, депутата Государственной Думы - Аринина А.Н., русского по национальности. Татарские национальные организации (Татарский общественный центр, Союз татарской молодежи «Азатлык») поддержали известного общественного деятеля, бывшего председателя Совета Министров Республики Башкортостан - Миргазямова М., татарина по национальности. Башкирское национальное движение в лице таких влиятельных объединений как Исполком Всемирного курултая башкир, Башкирского народного центра «Урал», Народной партии Башкортостана, Союза башкирской молодежи и ряда других публично заявили о своей поддержке кандидатуры Президента Республики Башкортостан Муртазы Рахимова, башкира по национальной принадлежности. В практике предыдущих избирательных кампаний по выборам главы республики, а также депутатов государственного собрания РБ не наблюдалось столь очевидного и явного участия этнического фактора в избирательной кампании, в деятельности национальных движений и в электоральном поведении граждан республики.

Наряду с этнической, в ходе вышеуказанной избирательной кампании в Башкортостане 1998 г., была откровенно разыграна и языковая карта. С момента разработки и принятия декларации о суверенитете в эшелонах высшей власти Республики Башкортостан шла упорная и дли-

тельная борьба за придание статуса государственного одному, двум или трем языкам - башкирскому, русскому и татарскому. Особый накал межэтнической напряженности вызвали неоднократные попытки придания статуса государственного языка только одному башкирскому языку или двум языкам - башкирскому и русскому. Первая попытка имела место в 1990 г., когда в Верховный Совет РБ был представлен проект декларации, подготовленный Башкирским народным центром «Урал», в котором государственным языком признавался только башкирский язык, а русскому языку придавался юридически неграмотный статус языка межнационального общения.

Резкий протест татарской части населения, и особенно татарских национальных объединений, и угроза разрушительной этнополитической дестабилизации предотвратили принятие этого проекта. В итоге из текста принятой тогда Декларации о суверенитете (11 октября 1990 г.) норма о государственном статусе языков была исключена.

Второй накал проявился в 1992 г., когда Верховный Совет РБ попытался принять Закон о языках. В проекте этого закона государственным языком Башкортостана объявлялся башкирский язык, «как язык народа, сложившегося и компактно проживающего на данной территории в качестве самостоятельного этноса и давшего название данной республике». Русский язык признавался государственным языком Башкортостана как субъекта РФ для использования «в качестве языка межреспубликанского и межгосударственного общения». Но эта попытка снова провалилась. Тем не менее, через год, в 1993 г., когда принималась Конституция РБ, статус языков снова оказался в центре политического дискурса. Однако, включенная в статью 92 этой Конституции норма о языковом цензе для главы РБ («Президентом Республики Башкортостан может быть избран гражданин Республики Башкортостан ... владеющий башкирским и русским языками») вместе с аналогичными нормами, включенными в два республиканских закона («О Президенте РБ», «О выборах Президента РБ»), требующими от кандидатов на пост Президента Республики знания башкирского языка (как языка статусной нации) и русского языка (как государственного языка РФ) стали исходной юридической основой для принятия в последующем специального Закона о языках.

В декабре 1998 г. Президент Рахимов, как полагают обозреватели, довольно неожиданно внес на рассмотрение Государственного Собрания Башкортостана проект закона «О языках народов Башкортостана», который был принят в начале 1999 г. Государственными языками были провозглашены башкирский и русский языки. Как в ходе краткого обсуждения этого закона, так и после его принятия по республике прокатилась волна протеста. Население республики, особенно в лице национальных движений, вновь подтвердило наличие поляризации по этни-

ческому признаку. Языковой фактор стал тому объективной детерминантой. Татарские и русские национальные объединения выступили с резким осуждением этого закона, а башкирские национальные объединения - напротив, поддержали его и потребовали скорейшей реализации. Беспокойство татарского и русского населения вызвали ряд статей этого закона. Татары опротестовали статью 3 этого закона и потребовали предоставления статуса государственного наряду с башкирским не только русскому, но и татарскому языку. «Игнорирование языковых прав одной трети населения республики, - говорилось в заявлении Исполкома съезда татар Башкортостана от 22 декабря 1998 г., - приведет к дестабилизации межнациональных отношений» в республике. У русских и русскоязычной части населения Башкортостана сильное беспокойство вызвала норма, заложенная в статье 14, согласно которой в республике вводится сдача квалификационных экзаменов по башкирскому языку для кандидатов на должность Президента РБ. В коллективном обращении к Президенту и Премьер-министру РФ группа общественных деятелей Башкортостана подчеркивалось: «Попытка одностороннего решения языковой проблемы в Республике Башкортостан в угоду нынешнему Президенту Муртазе Рахимову, пытающемуся сузить пассивное избирательное право, лишив возможности быть избранными на должность Президента Башкирии 85% населения, недопустимо».

Во многих республиках РФ национализм, мобилизованный лингвизм и СМИ становятся мощным фактором в технологиях политической борьбы и оказывают существенное влияние на итоги избирательных кампаний, а также на чрезмерную коренизацию органов власти. Тотальный контроль над СМИ, смещение акцента с русского языка на язык титульной национальности позволяют властям республик, особенно этническим президентам и элитам, отстранять от республиканских теле- и радиоэфира, от прессы неудобных людей, в первую очередь, из числа специалистов, не принадлежащих к титульной национальности и не владеющих языком титульной национальности. В республиканской периодической печати мелькают сообщения о том, что в некоторых республиках представители нетитульных национальностей испытывают определенные затруднения как в своей социально-культурной, так и общественно-политической карьере, а также в коммуникациях в сфере межнациональных отношений. Имеются даже прогнозы о том, что подобная практика может вызвать миграционный отток русского населения из некоторых республик и лишить ведущие отрасли народного хозяйства этих республик высококвалифицированных специалистов.

## Национальный состав мигрантов в республиках РФ за 1997 - 1998 гг.

Республики	1997			1998		
	всего	в том числе		всего	в том числе	
		русские	титуль ные		русские	титуль ные
01. Адыгея	2398	1605	456	1487	684	385
02. Алтай	1147	555	116	905	590	118
03. Башкортостан	11162	2349	2230	10411	1929	2336
04. Бурятия	-4816	-4175	79	-4851	-4192	-37
05. Дагестан	-4540	-3815	950*	488	-4296	5813
06. Ингушетия	482	-173	522	517	-132	428
07. Каб.-Балкария	-564	-599	216	-1291	-1221	117
08. Калмыкия	-1269	-1189	135	-1561	-1018	149
09. Карач.-Черкес.	-399	-570	-20	-573	-783	10
10. Карелия	241	220	43	-195	-214	-11
11. Коми	-11008	-7973	-110	-10612	-7820	-64
12. Марий Эл	1089	682	353	1197	681	248
13. Мордовия	-295	-266	-258	-765	-440	-277
14. Саха (Якутия)	-17207	-13373	-152	-19666	-14991	-224
15. Сев.Осетия	-1342	-1930	1178	1523	-1607	3225
16. Татарстан	16361	3390	10315	14286	2732	9411
17. Тува	-859	-798	13	-619	-648	57
18. Удмуртия	3502	1850	829	3029	1812	672
19. Хакасия	1799	1625	168	1241	1171	150
20. Чечня	-	-	-	-	-	-
21. Чувашия	2456	678	1443	3517	939	2176

Анализ ведомственной статистики подтверждает выводы социологических опросов о том, что русское население в ряде республик испытывает более глубокие чувства дискомфорта, чем представители титульных национальностей. Пока трудно сказать, какую непосредственную

\* В том числе в 1997 г. приехало 1328 (даргинцы, аварцы, лезгины, лакцы, кумыки), уехало 378 (ногайцы, табасараны, рутульцы, агулы, цахуры). В 1998 г. приехало 5813 (даргинцы, аварцы, лезгины, лакцы, кумыки, ногайцы, агулы), уехало 166 (табасараны, рутульцы, цахуры).



роль в ряду факторов выталкивания русских из республик играет расширяющееся поле функционирования титульных языков, в том числе в работе СМИ и органов государственного управления. Однако факт остается фактом: в 1997-1998 гг. доля русских, выбывающих из республик, заметно превосходила долю выбывающих лиц из числа титульных национальностей. В 1997 г. среди 11 республик с общим отрицательным сальдо миграции в 7 из них (Бурятия, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Северная Осетия, Тува) отрицательное сальдо русских мигрантов имело место одновременно с положительным сальдо миграции представителей лиц титульной национальности. Еще в 4 республиках (Карачаево-Черкессия, Коми, Мордовия, Якутия) при общем отрицательном сальдо миграции, доля выбывших русских во много раз (особенно в Карачаево-Черкессии и Коми) превосходила долю из числа выбывших лиц титульной национальности.

«Этнический магнетизм» двух республик с общим положительным сальдо миграции - Татарстана и Чувашии - притягивал к себе представителей титульной национальности гораздо сильнее, чем русских. Таким образом, только в 7 республиках из 21-ой (Адыгее, Алтае, Башкортостане, Карелии, Марий-Эл, Удмуртии и Хакасии) доля приехавших русских, во-первых, превосходила долю уехавших, а во-вторых, превосходила долю прибывших лиц титульных национальностей.

В 1998 г. в группе республик с отрицательным сальдо русских и положительным сальдо титульных оказались 8 республик, в том числе Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Карачаево-Черкессия Северная Осетия, Тува. В 5 республиках (Бурятия, Карелия, Коми, Мордовия и Якутия) доля выбывших русских значительно превосходила долю выбывших лиц титульной национальности. В 3 республиках (Дагестан, Ингушетия, Северная Осетия) при общем положительном сальдо миграции имело отрицательное сальдо миграции для русских и положительное сальдо для лиц титульных национальностей. Сохранялась тенденция опережающего положительного сальдо для русских по сравнению с положительным сальдо миграции для титульных в 5 республиках, в том числе в Адыгее, на Алтае, в Марий-Эл, Удмуртии и Хакасии.

И, наконец, в 3 республиках с тюркоязычным титульным населением, в том числе в Башкортостане, Татарстане и Чувашии, численность прибывших в республику лиц титульных национальностей превосходила численность прибывших сюда русских. Иными словами, этнический магнетизм и внутриэтническая консолидация проявляли себя сильнее, чем магнетизм административно-территориальный (республиканский) и межэтническая интеграция.

Перечисленные выше, контурно очерченные тенденции, в том числе, рост русофобии в некоторых республиках, неокоренизация органов

государственного управления, наступление на позиции русского языка, использование титульного языка в качестве государственного, как фактора выдавливания нетитульного населения и, в первую очередь, русских, поляризация населения по этническому признаку, миграционные процессы, в ходе которых выезд русских превышал их въезд, а вселение титульных превышало их выселение - эти и ряд других факторов ведут к политической дестабилизации и усилению напряженности в межэтнических отношениях. Систематическое мониторинговое изучение этих негативных процессов на основе достаточных по количеству и надежных по качеству материалов и исследований становится настоящей потребностью сохранения единства, целостности и нормального развития РФ.



Камиль Алиев \*

### **Этнические аспекты российского федерализма: некоторые концептуальные подходы и проблемы**

В Российской Федерации по данным переписи 1989 г. живут около 129 млн. русских и около 28 млн. нерусских.<sup>89</sup> Однако в сознании правящей политической элиты доминирует ориентация на национально-русское государство.

Нынешние идеологи государственного строительства России провозглашают в качестве непререкаемого примера в национальной политике федерализм евроцентристского и североамериканского типа и связывают региональный сепаратизм, активизировавшийся в последнее десятилетие, с наличием в РФ национально-территориальных образований, статусно отличных от областей и краев. Они видят в этих различиях предпосылки регионально-национальной обособленности и предлагают преодолеть их путем **устранения этнического фактора из административно-территориального деления страны.**

А в моделях будущего развития, разрабатываемых некоторыми московскими идеологами, российское общество предстает этнокультурно однородным («русско-православным»). Тем самым почти 28 млн. нерусских, не вписывающихся в эту модель, как бы выносятся за скобку. Для тех, кто не ощущает со-принадлежности к русскому (православному в религиозном отношении) сообществу, в символическом пространстве русско-национального государства не остается места. Молчаливое отождествление российского государства с русским подменяет **политическую** лояльность **этнической**, что, разумеется, не способствует формированию гражданского сознания у «нерусских».

В результате складывается конфронтационная ситуация: «русская» сторона считает, что империя принесла этническим меньшинствам цивилизацию, а те отплатили черной неблагодарностью. Идеологам этнических меньшинств ситуация видится прямо противоположным образом: именно неумный колонизаторский и экспансионистский пыл русских породил тоталитарного монстра, принесшего нерусским народам неисчислимые национальные бедствия.

Разумеется, такое противопоставление контрпродуктивно. Сторонникам русского националистического фундаментализма вряд ли удастся обустроить Россию по этноцентристскому (мононациональному) об-

---

\* *Алиев Камиль Магомедсалихович – канд. филос. наук, советник Председателя Правительства Республики Дагестан.*

<sup>89</sup> *См.: Народы России. Энциклопедия. М. БРЭ, с.433.*

разцу. Такому развитию будут противостоять не только этническая мобилизация меньшинств, но и весомый финансово-экономический потенциал, накопленный в годы «парада суверенитетов». Кроме того, такое развитие будет блокировать три следующих фактора: 1) глубокая секуляризованность русского общества; 2) мультиконфессиональный и разноцивилизационный характер российского общества; 3) набирающий силу ислам. Все это делает реализацию концепции русско-национального государства маловероятной.

Фундаментальной особенностью федеративных отношений в России является тот факт, что здесь помимо регионов, еще не устоявшихся и не ставших субъектами исторического процесса, *есть народы, которые как субъекты истории давно состоялись. Это не просто народы, а коренные народы, в прошлом имевшие свою государственность и сегодня претендующие на ее восстановление.* В этом смысле РФ - Россию можно рассматривать как исторический преемник всех государств и государственных образований, бывших на ее территории, т.е. Древнетюркского и Хазарского каганатов, Золотой Орды и ряда ханств, а не только Империи Романовых и РСФСР. И в качестве таковой РФ, конечно же, есть национальный очаг, национальный центр не только русского народа (это снимет требования «выкроить» Русскую республику в РФ), но и всех народов РФ, причем не только имеющих «гитуйную» республику, но и всех исторически проживающих в нынешних границах РФ, если у них нет национальной государственности за пределами РФ. Следовательно, народы в РФ - не какие-то мигранты, а полноправные государствообразующие субъекты, субъекты истории.

Отсюда понятно, почему предложение не учитывать этнический фактор в федерализации страны воспринимается этими народами как покушение на их этноисторическую субъектность.

Объективный, исторически-конкретный взгляд на происходящие в России этносоциальные процессы приводит к неизбежному выводу, что ее конституирование в новых границах, также как образование на постсоветском пространстве других современных государств, **является отражением общецивилизационных, планетарных закономерностей.** В XX в. различными путями, но к одному итоговому результату пришли все виды империй: монархические (германская, австро-венгерская, османская, российская), колониальные (французская, британская, португальская и т.д.), советская (СССР).

Концептуальный подход к изучению проблем российского федерализма, на наш взгляд, выдвигает ряд узловых сопрягающихся методологических и политических этносоциальных императивов.

1. Осмысление современной российской этносоциальной действительности с **общецивилизационных**, типологических позиций требует отказа от конъюнктурно-возрожденческих лозунгов, как не име-

ющих содержательно-смысловой базы. Вполне естественны чувство сожаления, ностальгия по России, мыслившей в границах бывшего СССР. Понятны личные драмы и трагедии, обусловленные размежеванием постсоветских государств. Но слово «возрождение», **во-первых**, ни по отношению к России, ни по отношению к другим этническим сообществам и государствам в современном своем значении не обладает терминологической однозначностью, используется разными политическими силами в спекулятивно-популистских целях и уже потому не может иметь консолидирующих потенциалов. **Во-вторых**, оно в качестве политического лозунга деструктивно потому, что способствует сохранению и усилению имперских стереотипов и некорректно по отношению к другим государствам. **В-третьих**, реальное возрождение России в прежних границах невозможно по объективным, не зависящим от нее обстоятельствам. К тому же оно чревато для нее намного большими потерями, чем приобретениями.

В этом смысле, конструктивнее и продуктивнее говорить о **самосохранении, саморазвитии России, о модернизации ее государственности, укреплении ее федералистских основ, превращении ее в настоящее демократическое европейское постимперское государство, а не об основанном на эмоциональной амбициозности воссоздании в модернизированном варианте прежней империи.**

2. Другим важным методологическим требованием в осознании современных российских этносоциальных реалий является выработка долговременной национальной политики в соответствии с *общецивилизационными* общественными тенденциями.

Распад Советского Союза, крушение коммунизма показали, что с исключением идеологически антагонизированных биполярных стереотипов мышления из практики международных отношений отнюдь не исчезают реальные противоречия ни между государствами, ни между этническими и этноконфессиональными сообществами, ни между социальными стратами или классами. Более того, социологи и политологи убедительно обосновывают их обострение в обозримом будущем. Здесь можно сослаться на работу С.Хантингтона «Столкновение цивилизаций». Американский политолог предсказывает, что в процессе переориентации глобальной политики с биполярной идеологизированной модели на **полицентристскую плюралистическую** **резче** обозначаются межцивилизационные разломы, обусловленные этническими и конфессиональными различиями стран и международных сообществ.<sup>90</sup> Японский исследователь К.Мушакодзи видит глубинную основу существовавших идеологических и пришедших им на смену цивилизацион-

---

<sup>90</sup> С.Хантингтон. *Столкновение цивилизаций (отрывки из новой книги)*.//«Pro et Contra», т.2, номер 2, с.147-152.

ных конфликтов в противоречиях промышленно развитого Севера и отсталого Юга, которые ведут к кризису построенных на неodarвинистских принципах («выживает сильнейший») европоцентристского глобализма, гегемонизма и универсализма.<sup>91</sup>

Новейшая история наглядно демонстрирует, что ни расширение информационного поля, ни единый рынок, ни рост образовательного уровня населения не ослабляют тенденции к национальной индивидуализации, стремления народов к этнической субъектности и самоидентификации.

Думается, что **оно является общецивилизационным, типологическим качеством** как конкретной человеческой личности, так и этнокультурных, этноконфессиональных сообществ.

Исходя из такого понимания национальной самоидентификации, следует не бороться с этническими моментами в государственном устройстве РФ, а вернуть понятиям «национализм» и «патриотизм» право на существование в их однозначном и синонимичном значении, освободить их от эмоционально окрашенных бранных наслоений, которые появились в результате их длительного идеологизированного употребления.

Кстати, американские и европейские социологи более критично оценивают этническую ситуацию в своих странах, чем российские приверженцы европоцентристского федерализма. Президент американского фонда Сахарова Эдвард Клайн, например, отмечает, что «Соединенные Штаты также имеют свой собственный комплекс проблем этнической политики, и среди них - отношения белых и черных, права индейцев, статус Пуэрто-Рико, двуязычное обучение в школах».<sup>92</sup> Он приходит к заключению, что процветающие и уверенные в своей руководящей планетарной роли США, «кажется, движутся от модели «плавильного котла» к «культурному многообразию», т.е. от их фундаментальной веры в ассимиляцию к **принятию личной этнической автономии**».<sup>93</sup> Более того, в США еще в 1972 г. был принят закон, который явился «официальным признанием этничности как позитивной и конструктивной силы американского общества». Здесь в качестве модели бесконфликтного этносоциального развития страны принята концепция «культурного плюрализма».<sup>94</sup> Ее содержание сводится к признанию существования в рамках одного этнополитического организма различных нацио-

<sup>91</sup> См.: Мушакодзи. *Политическая и культурная подоплека конфликтов и глобальное управление*. // «Полис». 1991-3.

<sup>92</sup> Цит. по: Клайн Э. *Самоопределение наций: созидание или опасная забава?* // *Общественные науки и современность*. 1993-2, с.164.

<sup>93</sup> Там же, с.163.

<sup>94</sup> Kallen H. *Cultural Pluralism and American Idea: an Essay in Social Philosophy*. Philadelphia. 1956.

нальных общностей с присущими им элементами быта и культуры. «Культурный плюрализм» как политический проект родился из осознания **непродуктивности ассимиляторских усилий со стороны государства**. Примерно с 70-х годов иммиграционные страны (и в первую очередь США) оставили усилия добиться этнокультурной гомогенности общества и провозглашают своим идеалом **интеграцию без ассимиляции**.<sup>95</sup> На общество начали смотреть не как на культурное единство, а как совокупность равноправных этнокультурных и этнорелигиозных сообществ.

Таким образом, цивилизационные тенденции к этнизации общественного развития требуют от их исследователей и политических деятелей выработки четкого, однозначно трактуемого категориально-понятийного аппарата. Национальные особенности отражают дихотомию (биологичность и социальность) человеческой сущности, и в этом смысле татарский, чеченский, кумыкский (дагестанский) и т.д. национализм не противоречит российскому патриотизму. Эти понятия, на наш взгляд, однородовые, в рамках единого государства **российский федерализм является субстратной частью регионального национализма**. А для «клинических» форм национализма (определение психоаналитика В.Волкана) существуют другие термины: «шовинизм», «расизм», «нацизм», «фашизм», которые по своей сути не только антинациональны, но и античеловечны, поэтому их пропаганда запрещена международными правовыми актами. Следует учесть и то, что в международных документах осуждается национализм не вообще, а только *«агрессивный национализм»*.

3. Нациеобразовательный процесс в планетарном масштабе, видимо, вступает в завершающую фазу. И каждый народ вполне естественно стремится обрести международно признанные нациеобразующие атрибуты, главным из которых является государственность. Наиболее остро данные устремления проявляются в национальном сепаратизме. Это касается не только развивающихся стран. Мощные сепаратистские движения действуют в Испании (баски), Бельгии (фламандцы), Англии (Северная Ирландия), Канаде (Квебек, франкофоны), Индии (сикхи), Китае (уйгуры и тибетцы) и т.д. Постсоветские государства можно также рассматривать как результат достижения национальными движениями сепаратистских целей. Из развивающихся в этих республиках этнических процессов мы должны извлечь урок, что национальная моногенизация общества отнюдь не избавляет его от этнической конфликтогенности. Напротив, многонациональность выступает стабилизирующим фактором общественных отношений. Это видно из сопоставления относи-

---

<sup>95</sup> См.: В.Малахов. Вызов национальному обществу.//«Pro et Contra», 1998, т.3, номер 2, с.141.

тельно мирного развития событий в национальных республиках Северного Кавказа, где сильны межнациональные противоречия и существуют сильные мононациональные движения, преследующие автономистские цели, но в составе России.

Спецификой федеративных отношений полиэтнического региона Северного Кавказа является тот факт, что здесь этносы более активны как «субъекты права», и не всегда можно сводить их интересы к субъекту Федерации. Здесь чрезвычайно популярны были идеи федерализации (автономизации), образования многосоставных, многосубъектных республик в составе России (Кабарда и Балкария; Карачай и Черкесия; Кумыкия и Лезгистан; Ногайско-Казачья Республика и т.д.). С учетом «этнической субъектности» и их активности в ряде республик (Дагестан, Адыгея, Карачаево-Черкесия, Кабардино-Балкария) правовой статус этносов на представительство в органах власти закреплен законодательно. Таким образом, «этносы» здесь уже стали субъектами не только национальных, но и федеративных отношений. Однако нельзя сказать, что на сегодня выработаны достаточно эффективные механизмы осуществления этнической правосубъектности. Не ясным остается статус народов, оказавшихся в численном меньшинстве на своих этнических территориях. (кумыки, ногайцы, русские -терские казаки и др.) в результате нарушения этнодемографического баланса населения за последние 50-60 лет.

Признание «этнической субъектности» ведет к формированию политических принципов взаимоотношений этноса и власти. И, таким образом, на Северном Кавказе федерализм все более становится способом управления полиэтничным регионом. **Здесь наиболее явно проявляет себя этнический принцип формирования и развития российского федерализма.** Федерализм становится здесь, если можно так сказать, принципом *этнического распределения власти* между различными правосубъектами.

Особенностью российского федерализма, наиболее ярко выраженной в полиэтническом регионе Северного Кавказа, является то, что он объединяет в себе *способ обустройства народов и территорий в едином государстве, а также метод выстраивания цивилизованных межнациональных отношений.*

Не нужно быть пророком, чтобы предсказать усиление отделительных настроений в национальных республиках, если в федеральных властных структурах возобладает та концепция национальной политики, которая безоглядно сориентирована на евролиберальные и североамериканские **ассимиляционистские** образцы федерализма и видит решение национальных вопросов в развитии не национально-территориальной автономной государственности, а лишь в культурной автономии.

4. С общецивилизационной точки зрения следует несколько



переосмыслить и такое понятие, как «национальный интерес». Говорить всерьез о едином национальном интересе или об иерархии национальных интересов можно только в случае, если нация (государство) выступает как «единство территории, населения и политической власти», что, в свою очередь, предполагает либо этническую гомогенность, либо наличие чрезвычайно мощной общенациональной идентичности. Такой нации в России нет. Нации здесь представляют собой поле взаимодействия конкурирующих субъектов, причем «пространство конкуренции» не ограничено масштабами нации, а покрывают собой региональный ансамбль. Формальные правительства уже не являются единственными субъектами интересов. Более того, зачастую они не являются даже наиболее значительными представителями своих наций. Все более и более активизируются «*гипосубъекты*» и «*парасубъекты*» региональной и международной политики. К таковым можно отнести, к примеру, Организацию Непредставленных Народов (ОНН), членами которой уже являются более сорока народов мира, в том числе абхазы, адыгейцы, кумыки, крымские татары, чеченцы и др. Поэтому национальный интерес уже не является ни суммой, ни компромиссом, ни даже балансом групповых интересов. Речь может идти об ансамбле интересов.

В этом контексте необходимо четкое обозначение принципов, на которых консолидируется РФ. *Во-первых*, это никоим образом не должно быть этнически русское объединение с остальными народами в качестве «младших братьев». *Во-вторых*, почти столь же опасна пропаганда русской культуры в качестве идеального универсального объединителя других культур. Так как с точки зрения носителей других великих традиций, в частности, тюрко-исламской, универсализм русской культуры достаточно проблематичен. *В-третьих*, одна из наиболее универсалистских идеологий, торжествующих в России, - мировая религия, будь то ислам или христианство, постоянно «национализируются». Однако, поддерживая русскую православную церковь, не следует бояться и российского ислама. Он объединил и просветил многие народы тюрко-мусульманского мира в России. Помня, что Казань, например, долгое время была духовным и интеллектуальным центром тюркских народов Российской империи, грех не использовать этот потенциал, помочь созданию университетского комплекса, который восстановил бы роль тюрко-татарской интеллигенции как духовного лидера Российского Востока. *В-четвертых*, необходимо выработать и провести в жизнь четко выверенную *внутреннюю и внешнюю тюркскую политику*, учитывающую этноцивилизационные интересы тюркских народов России. Следует полнее использовать культурно-идеологический потенциал ислама, тюрко-мусульманских народов, их организаций в духовном возрождении России.

Таким образом видно, федеративные отношения в России развива-

ются по некоторым общецивилизационным закономерностям, не считаться с которыми не может ни федеральный центр, ни регионы (субъекты). Опыт показывает, что национальная проблематика бесконечно разнообразна, трудно поддается обобщению и не приемлет однозначных решений. Тем более опасно игнорирование этнического фактора в выстраивании федеративных отношений.

Основа существования РФ как единого (но не унитарного) государства - это союз народов и территорий. Ее судьба зависит от дальнейшего укрепления федерализма, дальнейшего сближения и единения (но не слияния) народов.

Вот почему необходимо четко и определенно сформулировать, какие долговременные задачи мы перед собой ставим. Если развитие наций будет достигаться на основе сближения их культур, самоподчинения менее развитых, так называемым, мировым культурам, взаимонадаптации наций через ассимиляционные процессы (неважно, добровольные или демократически-принудительные), то единственно возможный тип государственности России - это **североамериканский**. Если же целями долговременной национальной политики ставятся реальное сохранение этносов, населяющих Россию, создание им благоприятных условий для саморазвития, то государственные ориентиры должны быть избраны несколько иные, **типологически более индивидуализированные, нежели унифицированные**. Надо сказать, что и европейский федерализм не столь типологизирован, как это представляется некоторым нашим исследователям. Швейцарская, германская, североамериканские федерации существенно отличаются как по формальным, так и по содержательным признакам. Тем более, индивидуализированность федерализма закономерна для России, как многосоставного, многосубъектно-го образования, состоящего из **десятков разноконфессиональных, разноразноцивилизационных, автохтонных этносов, идентифицирующих себя в рамках своих территорий**.



Ираида Нам \*

## **Национально-культурная автономия в России: исторический опыт и современные проблемы**

Российский опыт осуществления национально-культурной автономии пока еще недостаточно известен.<sup>96</sup> Широко распространено мнение, что в России культурно-национальная автономия не получила реального осуществления. Это утверждение, однако, не совсем верно. В действительности культурная (иначе - персональная, экстерриториальная) автономия являлась одной из альтернатив решения национальных проблем в России в начале XX в., и особенно в переломные 1917-1922 гг. Достаточно сказать, что национально-культурная автономия, отстаивавшаяся практически всем спектром политических партий России, как общероссийских, так и национальных, за исключением самых крайних флангов (монархисты и большевики), получила вполне реальное воплощение в политической и законотворческой практике большинства все-российских, областных и национальных, кроме белогвардейских, правительств. Другое дело, что установление советской власти на большей части территории страны привело к утверждению сугубо территориального подхода к решению национального вопроса, к отрицанию позитивного потенциала культурной автономии, а затем и к полному ее забвению.

Теория национально-персональной (культурной, экстерриториальной) автономии пришла в Россию из многонациональной Габсбургской

---

\* Нам Ираида Владимировна – канд. истор. наук., доцент кафедры современной отечественной истории Томского государственного университета.

<sup>96</sup> Даже известные специалисты в области истории, этнологии и права допускают ошибочные утверждения. Иногда приходится читать, что известна лишь «одна попытка такого рода, предпринятая на Украине в 1918 г. (Чуркина И.В. Программы культурно-национальной автономии: создание и варианты.//Вопросы истории. 1999. № 4-5, с.80). Встречаются даже такие откровенно безграмотные утверждения: «Были в лучшем случае намерения и обещания, декларации, не получившие реального воплощения и никогда в жизнь не претворявшиеся, в том числе закон об НКА, принятый сибирским правительством Колчака (!!!), и подобные ему документы - украинские, еврейские и прочие, которые так и остались благими пожеланиями» (Семенов Ю.И. Для того, чтобы разобраться в любом вопросе, необходимо знать его историю.//Национально-культурная автономия: проблемы и суждения. М., 1998, с. 26); или: «В России эта теория (имеется в виду теория культурно-национальной автономии, развитая в трудах австрийских социал-демократов - И.Н.), поддержанная в 20-х годах Бундом (!!!), не получила своего развития...» (См.: Национально-культурная автономия - одна из форм регулирования национальных отношений в России.//Основы правового статуса национальных меньшинств в Российской Федерации. Сб. обзоров и статей. М., 1995, с.57-77).

монархии. Сущность концепции, по мнению ее авторов К.Реннера (Р. Шпрингера) и О.Бауэра,<sup>97</sup> заключалась в том, что источником и носителем национальных прав должны служить не территории, борьба за которые лежит в основе большинства межнациональных конфликтов, а сами нации, точнее национальные союзы, конструируемые на основе добровольного личного волеизъявления. Персональную принадлежность граждан к тому или иному союзу должен был представлять институт так называемого кадастра (переписи), составленного на основе личных заявлений совершеннолетних граждан. В системе национально-персональной автономии кадастр получал не меньшее публично-правовое значение, чем территория для национально-отграниченной области.

Создаваемые на основе кадастров национальные сообщества получали статус коллективного юридического лица, обязуясь заботиться о защите прав и удовлетворении культурных потребностей нации, издавая и проводя через свои законодательные и исполнительные институты законы в рамках действующей в данном государстве конституции. Для получения необходимых финансовых средств органы национального самоуправления получали право налогообложения членов сообщества. Происходила, таким образом, дестатизация сферы межнациональных отношений, а национально-культурная автономия превращалась в важный элемент формирования гражданского общества.

Таким образом, австромарксистский вариант национально-культурной автономии отличали три определяющих признака: **персонализм**, т.е. принцип добровольной этнической самоидентификации, **экстерриториальность**, позволяющая удовлетворять национальные интересы и права, не нарушая территориального status quo, и признание национальных сообществ **коллективными субъектами права**, правомочными с точки зрения представительства и защиты специфических интересов сообщества. Поскольку предложенная австромарксистами модель не увязывалась жестко с территорией, она получила название **экстерриториальной** автономии. Иначе эта автономия называлась **персональной**, так как предполагала включение индивида в тот или иной национальный союз на добровольной, личностной основе. Третье название, **культурно-национальная** автономия, определялось тем, что ее функции распространялись на сферу культуры.

В России австромарксистская идея нашла горячих сторонников, претерпев определенную трансформацию. Одни, в частности, кадеты, увидели в ней **универсальный** способ решения национального вопроса в полиэтнической России, реальную альтернативу его территориальному

---

<sup>97</sup> В современных исследованиях отмечается, что программа культурно-национальной автономии возникла задолго до появления работ К.Реннера и О.Бауэра. См.: Чуркина И.В. Указ. соч., с.70.

решению, будь то федерация или территориальная автономия, альтернативу, способную, с их точки зрения, предотвратить распад страны. Причем, до 1917 г. в программе кадетов говорилось лишь о праве на культурное самоопределение. IX съезд партии в июле 1917 г. внес в нее дополнения, основанные уже на классической модели национально-персональной автономии. Другие, и таких было большинство (эсеры, трудовики, меньшевики, многие национальные партии), рассматривали эту модель, прежде всего, как оптимальный способ решения проблемы дисперсных этносов и меньшинств.

Реальный исторический опыт периода революции и гражданской войны стал развиваться преимущественно в последнем направлении. Экстерриториальная национально-персональная автономия в политической практике этих лет воспринималась именно как необходимая форма обеспечения интересов меньшинств. Россия виделась *федеративной демократической республикой с территориальной автономией национальных окраин и экстерриториальной автономией дисперсных этносов*.

Первыми к практической реализации национально-культурной автономии приступили адепты национально-религиозного единства мусульман России.<sup>98</sup> Уже в июле 1917 г. на совместном заседании трех всероссийских съездов (общемусульманского, военного и духовного) они провозгласили культурно-национальную автономию мусульман Внутренней России и Сибири. День провозглашения автономии, 22 июля, был объявлен национальным праздником мусульман.<sup>99</sup> 31 июля II Всероссийский мусульманский съезд принял документ под названием «Основы национально-культурной автономии мусульман Внутренней России и Сибири», который предусматривал предоставление «мусульманам-тюрко-татарам» статуса юридического лица. Высшим законодательным органом автономии, представлявшим нацию вовне, объявлялось выборное Национальное собрание (миллят-меджлиси). В качестве исполни-

---

<sup>98</sup> Уже в программных установках партии «Иттифак» заключались идеи достижения широкого самоуправления мусульман в вопросах вероисповедания и просвещения, а также независимой юрисдикции в области брачного, семейного и наследственного права. Во главе исламского самоуправления должен был стоять избираемый всеми мусульманами России раисуль-улама, которому подчинялись пять шайхуль-исламов. Далее шли губернские и уездные меджлисы. Шайхуль-исламы в своих округах обязаны были созывать советы из избранных народом духовных и светских лиц, знакомых с нуждами населения. Местные мусульманские учреждения должны быть независимы от губернских и иных административных учреждений, а в отношении общего надзора подведомственны Сенату или министру внутренних дел.. Это был религиозно-национальный вариант экстерриториальной (культурной, персональной) национальной автономии, основоывающийся на представлении о единстве всех мусульманских народов России как особой национально-социальной общности.

<sup>99</sup> См.: Давлетшин Т. Советский Татарстан. Лондон, 1974, с.122-126.

тельного органа для управления культурными, религиозными и финансовыми делами образовывалось Национальное управление (правительство), состоящее из трех ведомств (назаратов): по делам религии, просвещения и финансов.

Территория «внутренней России» со значительным мусульманским населением делилась на национальные губернии во главе с губернскими национальными собраниями, формируемыми на выборной основе. Губернское собрание для ведения религиозных дел избирало мухтасиба, для управления вопросами просвещения - инспектора по просвещению, финансовыми делами - управляющего финансами. Национальная губерния делилась на национальные округа во главе с помощниками мухтасиба, губернского инспектора по просвещению и управляющего финансами. В каждом городе и деревне для ведения культурно-национальных дел избиралась комиссия в составе учителя, имама и представителя населения из мусульман.

Для защиты прав и интересов мусульман в кабинете министров в Петрограде учреждался пост статс-секретаря в ранге министра с правом решающего голоса, который должен был замещаться мусульманином. Правительство не должно было вмешиваться в культурно-религиозные дела мусульман, предоставляя вместе с тем ежегодно средства для покрытия расходов по культуре, просвещению и религии пропорционально численности мусульманского населения. Практическое осуществление культурно-национальной автономии и подготовка созыва Национального собрания возлагалась на Комиссию мухтариата с местонахождением в Уфе.<sup>100</sup>

Провозглашенная мусульманскими съездами в Казани культурно-национальная автономия представляла собой адаптированный к условиям дисперсного расселения мусульман в России вариант национально-персональной автономии с присущими ей основными чертами: экстерриториализмом и признанием союза мусульман субъектом права. Третий элемент - персонализм, т.е. добровольное вхождение индивида в то или иное национальное сообщество, заменялся конфессиональным признаком - принадлежностью тюрко-татар к исламу.

В 1917-1918 гг. идея национально-персональной автономии была использована Центральной украинской радой для решения проблемы национальных меньшинств на Украине.<sup>101</sup> В сентябре 1917 г. в Киеве при содействии Рады состоялся съезд народов России. Он провозгласил право всех населяющих ее народов как на территориальную, так и на персональную автономию («конструирование наций в публично-правовой союз, охватывающий ее членов на всем протяжении государства»). Ком-

<sup>100</sup> См.: Давлетишин Т. Указ. соч. С.112-128.

<sup>101</sup> См.: Симоненко Р.Г. Национально-культурная автономия на Украине в 1917-1918 годах. // «Вопросы истории». 1997. № 1.

петенция и конкретные формы автономных национальных союзов должны были определяться национальными учредительными собраниями.<sup>102</sup>

После провозглашения в ноябре 1917 г. Украинской Народной Республики Центральная рада в III Универсале объявила национально-персональную автономию для русского, еврейского и польского национальных меньшинств. 9 января 1918 г. на Украине был принят закон, предоставлявший право на экстерриториальную автономию<sup>103</sup> трем заявленным в III Универсале меньшинствам. Для других это право предусматривалось при условии специального заявления Сенату о принадлежности к данной национальности не менее 10 тыс. граждан, без различия пола и вероисповедания. Это был первый в мировой практике закон о национально-персональной автономии, носивший характер конституционного, т.е. включающего персональную автономию в общие конституционные рамки, не устанавливая подробной картины всех ее публично-правовых институтов.<sup>104</sup>

Украинский закон отличался от классического австрийского варианта персональной автономии, поскольку касался лишь «неукраинских» меньшинств, что лишало украинский народ возможности, воспользовавшись формами персональной автономии, объединить сотни тысяч украинцев, живущих вне пределов этнографической Украины (на Кубани, в Сибири, на Дальнем Востоке) и тяготевших к связям с Радой, создавая органы экстерриториальной автономии, подобные Головной украинской раде в Сибири.<sup>105</sup>

Еще одна попытка претворения в жизнь национально-персональной автономии была предпринята сибирскими областниками, практика которых базировалась на близком к эсеровскому варианту национальной программы: широкая автономия Сибири в федеративной демократической России и обеспечение национальных прав через предоставление территориальной автономии народам, имеющим компактную территорию расселения, и экстерриториальной, персональной - национальным меньшинствам и «нациям без территории», к которым были отнесены сибирские татары, «народы персидской крови», т.е. бухарцы, и «тунгузс-

<sup>102</sup> ЦГАВО Украины. Ф. 1115. Оп.1. Д.7. Л.2, 2 об.

<sup>103</sup> В работе Р.Г. Симоненко ошибочно утверждается, что этот закон назывался «О национально-территориальной автономии» и что его рамки «сузились до проблем национально-персональной автономии» (См. Симоненко Р.Г. Указ.соч., с.61.). Эта же ошибка повторяется в указанной работе И.В. Чуркиной, с.81).

<sup>104</sup> См.: Лазерсон М.Я. Национальность и государственный строй. Пг., 1918, с.177-181.

<sup>105</sup> Головная украинская рада была создана на общесибирском украинском съезде, который состоялся в конце июля - начале августа 1917 г. в Омске (Омский вестник. 1917. 30 июля).

кие племена».<sup>106</sup>

Разрабатываемая областниками модель основывалась на принципах экстерриториализма, персонализма и признания национально-персональных союзов юридическими лицами, субъектами права, т.е. на принципах, отличавших этот вид национальной автономии от других. Предлагалась следующая структура ее органов: высший представительный орган - Национальный совет, низшие автономные единицы - сельские, волостные, городские советы, общины, рады, гмины и т.п. (у каждой национальности свои). К автономным функциям были отнесены культурно-просветительная деятельность, религия, экономика, - т.е. компетенция органов национально-персональной автономии была достаточно широкой. Содержание национальных союзов возлагалось на общегосударственные, городские, волостные, земские органы. Национальным союзам предоставлялось также право налогового обложения своих членов, заключения займов и иных финансовых мер. Эта программа была сформулирована в решениях сибирской конференции общественных организаций в августе 1917 г. и принята I съездом областников, который проходил в октябре 1917 г. в Томске.

К областническому съезду был приурочен созыв I съезда мусульман Сибири и Дальнего Востока, открывшийся в Томске 4 октября. Съезд заявил о присоединении к факту провозглашения культурно-национальной автономии всероссийскими съездами. Для Сибири создавался свой культурно-национальный центр - Центральный совет союза сибирских губернских мусульманских советов, действия которого объявлялись временными до созыва Сибирской областной думы. Компетенция органов мусульманского самоуправления в Сибири понималась достаточно широко. Сюда были отнесены не только вопросы культуры, но и экономические, военные, профессиональные, конфессиональные проблемы. Осуществление автономии мыслилось в рамках автономной Сибири.

Ориентация сибирских мусульман на областников была связана в первую очередь с тем, что к этому времени они уже провозгласили право национальных меньшинств, в том числе татар, на национально-персональную автономию. Кроме того, организаторы мусульманской автономии в Сибири не могли не учитывать и того фактора, что идея культурно-национальной автономии разделялась далеко не всеми лидерами мусульманского движения в России. И если до октября 1917 г. ее адепты были полны решимости осуществить культурно-религиозную автономию мусульман, то после прихода к власти большевиков, которые не признавали культурно-национальную автономию, ситуация радикальным образом изменилась. Национальное собрание, заседавшее в Уфе с

---

<sup>106</sup> *Портнягин Д. Автономия туземных племен Сибири. // Известия Сибирского организационного комитета. Томск, 1917. № 1, с. 6.*



20-го ноября 1917 г. по 11-е января 1918 г., провозгласило образование «Идель-Урал-Штаты», мусульманского государства с территорией между Волгой и Уралом. Анклавы мусульманского населения на территории Сибири оставались за пределами Урало-Волжской республики. Это означало, что сибирские татары не получали никаких гарантий национально-культурного возрождения.

Одновременно Национальное собрание выработало Конституцию - «Основные положения о культурно-национальной автономии мусульман тюрко-татар Внутренней России и Сибири», а также ряд других документов об управлении духовно-религиозными и культурно-национальными делами. В той же сессии Национального собрания было избрано постоянное Центральное Национальное управление (ЦНУ) в составе трех ведомств - просвещения, духовного и финансов. Как известно, Урало-Волжская республика была ликвидирована советской властью в марте-апреле 1918 г. А культурно-национальная автономия мусульман, руководящие органы которой были также распущены, после ее временного падения на востоке России возродилась и просуществовала до конца Гражданской войны.

Отношение к национально-персональной автономии сменявшихся друг друга в годы Гражданской войны правительств (всероссийских и областных) было различным. Проект «Временного положения о культурной автономии национальностей Сибири», разработанный Временным Сибирским правительством в Омске распространял право культурной автономии не только на национальные меньшинства, не имеющие компактной территории расселения, но и на те народы Сибири, которые претендовали на предоставление им территориальной автономии. Причем автономные функции были значительно сужены и сводились по существу к предоставлению права на создание учебных заведений и местных судов. Омское правительство не признавало и право мусульман на культурную автономию.

В отличие от Омского правительства, Комитет членов Учредительного собрания в Самаре (Комуч) в сентябре 1918 г. опубликовал в газетах обращение «К тюрко-татарскому народу Государства Российского», в котором признавал за мусульманами «тюрко-татарами» «бесспорное» право на широкую культурно-национальную автономию, а именно: право пользоваться «родным языком в местном управлении, самоуправлении и суде, свободно открывать всевозможные школы и строить свою религиозную жизнь», создавать «органы национального самоуправления, обладающие принудительной публичной властью, правом устанавливать и взимать особые национальные налоги и самостоятельно ведать дела общественного призрения, народного просвещения и культурно-экономические». Впредь до утверждения положения о культурно-национальной автономии мусульман «Всероссийской Верховной Властью»

временным органом мусульманского национального самоуправления признавалось Национальное управление мусульман тюрко-татар Внутренней России и Сибири, с местопребыванием в Уфе.<sup>107</sup>

Всероссийское Временное правительство (Директория), поглотившее все областные правительства, в том числе Комуч и Сибирское правительство, и добившееся самороспуска Сибоблдумы, признало и национально-территориальную и национально-персональную автономию для территориальных и экстерриториальных народов соответственно. Сменившее Директорию правительство адмирала Колчака воспринимало национальную автономию (и территориальную, и персональную) как ограничение державного суверенитета и не оставило национальным меньшинствам шанса на осуществление их чаяний.

Шанс осуществления национально-культурной автономии в начале 20-х гг. появился в Дальневосточной республике, которая просуществовала недолго, но разработка ее национальной политики представляет большой интерес с точки зрения правовых и демократических норм. Конституция ДВР, утвержденная Учредительным собранием республики 27 апреля 1921 г., которую считают одной из самых демократических конституций своего времени, предоставляла права на культурно-национальную автономию украинцам, евреям, корейцам и тюрко-татарам.

Министерством по национальным делам ДВР был разработан проект закона об автономии национальных меньшинств, строившийся на классической модели национально-персональной автономии. Согласно проекту закона, высшим представительным органом автономного национального союза в ДВР, являлось Национальное собрание, избиравшее исполнительный орган -- Национальный совет. Каждый национальный совет выставлял одну кандидатуру в состав Министерства по национальным делам, которое жестко контролировало лишь один параметр: не противоречат ли действия органов национального союза Конституции ДВР и закону об автономии. Не дожидаясь принятия закона, министерство возложило на национальные организации функции и права органов культурно-национальной автономии.

Однако по мере того, как «буфер краснел», практика национального строительства в ДВР приводилась во все большее соответствие с большевистской теорией и практикой решения национального вопроса в Советской России. Проект закона об автономии национальных меньшинств в ДВР был отвергнут как Дальбюро ЦК РКП (б), так и правительством Республики, в котором доминировали большевики. С упразднением в ноябре 1922 г. «буферной» республики и вхождением Дальневосточного края в состав РСФСР Министерство по национальным делам было

---

<sup>107</sup> ГАРФ. Ф. 200. Оп.1. Д.258. Л. 94-96; Вестник Комитета членов Учредительного собрания. Самара. 1918. 8 сентября.

расформировано, его функции переданы отделу туземных дел управления Дальревкома, а отдел национальных меньшинств был ликвидирован.<sup>108</sup>

Закон о культурной автономии, изданный в 1925 г. в осуществление ст.21 эстонской Конституции 1920 г., признавал права коллективного юридического лица за русским, немецким, шведским и другими меньшинствами, численность коих составляла не менее 3 тыс. чел. Каждое меньшинство имело свой национальный список (регистр), в который включались граждане данной национальности, достигшие 18-летнего возраста. Закон предполагал высокую степень национального самосознания и активности со стороны меньшинств. Так выборы в национальный совет признавались действительными при фактическом участии в них не менее половины числящихся в данном национальном списке граждан. Требовалось также большинство в две трети избранного совета, чтобы открыть деятельность культурного самоуправления.<sup>109</sup> После присоединения к СССР все культурные автономии в Эстонии были ликвидированы.

В Советском Союзе опыт решения проблемы национальных меньшинств был принципиально иным. Национальная политика советской власти носила патерналистский, максимально огосударственный характер. На практике это означало право на образование национальных административно-территориальных единиц, создание национальных школ и т.п. Но уже в середине 30-х гг. национальные советы и районы были ликвидированы, началось постепенное свертывание национальной системы образования. Конституция СССР 1936 г. вообще не содержала упоминания о национальных меньшинствах. С этого времени они утратили всякий юридически закрепленный статус, оказавшись обреченными на ассимиляцию, утерю культурной самобытности, национальное бесправие.

Своей реабилитацией идея НКА обязана эпохе «перестройки». Одним из первых ее заново «открыл» Г.Х.Попов, заявив о необходимости преодоления «исключительно административно-территориального и развития экстерриториального подхода» в решении национального вопроса».<sup>110</sup> Обращение к идее НКА в современных условиях было обусловлено тем, что для многих политиков и ученых все более очевидной становилась необходимость реформирования существующей в СССР системы национально-государственного устройства, таящей в себе деструктивный и конфликтогенный заряд огромной силы. И чем яснее обна-

<sup>108</sup> РЦХИДНИ. Ф.372. Оп.1. Д.146. Л.9-10; РГИА ДВ. Ф.1468. Оп.1. Д.41. Л.146.

<sup>109</sup> Вишняк М. *Право меньшинств. Париж, 1926, с.62-79.*

<sup>110</sup> См.: *Память и «Память». О проблемах исторической памяти и современных национальных отношений беседуют д-р экономических наук Г.Х.Попов и Никита Ад-жубей.*//«Знамя». 1988. № 1, с.202.

жалась иллюзорность и утопичность национально-территориального принципа государственного устройства, тем все более настойчивым становилось обращение к забытой идее.<sup>111</sup> С распадом СССР и возникновением новых государств, обернувшихся для национальных меньшинств правовой дискриминацией, вынужденной миграцией, а местами и принудительной депортацией, интерес к НКА еще более возрос. К заложенному в ней позитивному потенциалу стали обращаться политики, ученые, и публицисты самой разнообразной политической окраски.<sup>112</sup> После долгих лет забвения НКА объявляется «эффективной мерой регулирования межэтнических отношений»,<sup>113</sup> «наиболее глубокой и действенной формой реализации прав и интересов национальностей»,<sup>114</sup> способной «обеспечить поступательное развитие и совершенствование многонационального общества»<sup>115</sup> и т.п.

Вместе с тем, в трактовке НКА, ее функций и задач, структуры и механизма деятельности сразу же наметился разброс мнений и подходов. Одни, основываясь на классическом понимании НКА, характеризуют ее как «поразительно гибкий механизм: люди добровольно ассоциируют себя с определенной культурной группой - это может быть конфессия, а может быть и этнос. Человек может вообще никак не декларировать своей принадлежности к какой-либо группе, это в каком-то смысле даже выгодно - платить не надо. Но если он желает культурно и политически соучаствовать в жизни организованного политически этноса или конфессии, он себя объявляет принадлежащим к нему или к ней. Он

<sup>111</sup> См.: Зубов А.Б., Салмин А.М. *Оптимизация национально-государственных отношений в условиях «национального возрождения» в СССР.* // «Рабочий класс и современный мир». 1989. № 3; *Они же Союзный договор и механизм выработки нового национально-государственного устройства СССР.* // «Полис». 1991. № 1.; Тишков В.А. *Союз до и после пяти лет перестройки.* // *Национальные процессы в СССР. М., 1991;* Шишелина Л. *Размежевание «по Шекспиру».* // «Новое время». 1991. № 46 и др.

<sup>112</sup> См.: Кукушкин Ю.С., Барсенков А.С., Вдовин А.И. и др. *К вопросу о концепции национальной политики в РФ.* // «Этнополис». 1992. № 1; Зубов А.Б. *Советский Союз: из империи в ничто?* // «Полис». 1992. № 2; Львова Э.Л., Нам И.В., Наумова Н.И. *Национально-персональная автономия: идея и воплощение.* // «Полис». 1993. №2; *Они же. Национальные меньшинства: забытый исторический опыт и современные решения.* // «Этнополис». 1993. №2; Вдовин А.И. *Национальная политика большевиков и проблема самоопределения русского народа.* // *Русский народ: историческая судьба в XX веке. М., 1993;* *Он же. Союз укрепления равноправных народов как фактор укрепления российской государственности.* // *Трансформация цивилизационно-культурного пространства бывшего СССР. М., 1994.*; Шушарин В.П. *Национально-территориальная или национально-общинная автономия.* // «Россия и современный мир». 1993. № 2; Шахрай С. *О концепции государственной региональной политики.* // «Независимая газета». 1994. 30 апреля и др.

<sup>113</sup> См.: *Международный опыт регулирования национальных отношений.* // *Вестник РАН. 1993. Т.63. №11, с.966.*

<sup>114</sup> Тишков В.А. *Стратегия национальной политики.* // *Там же. № 8, с.683.*

<sup>115</sup> Кукушкин Ю.С., Барсенков А.С., Вдовин А.И. и др. *Указ.соч., с.87.*

участвует в выборах национального или конфессионального совета. И, наконец, он платит тот налог, который этот совет устанавливает. Непременное условие при этом - добровольность, что решает целый ряд неприятных в других условиях вопросов, например, вопрос об ассимиляции или, наоборот, о развитии национальной культуры. Этнос, который не хочет платить за национальные культурные институты, может спокойно, тихо и добровольно ассимилироваться, хотя никто его к этому не будет принуждать».<sup>116</sup>

В рамках этого подхода выдвигаются принципиально различающиеся между собой предложения. Суть одного из них директор Института этнологии и антропологии РАН В.А. Тишков выразил следующим образом: «Не вместо, а вместе с национально-государственными образованиями национально-культурная автономия является важнейшей формой самоопределения народов Российской Федерации и условием осуществления основного принципа плюралистического общества - «единство в многообразии».<sup>117</sup> Другие варианты основываются на замене (немедленной или постепенной) национально-территориального принципа государственного устройства сугубо территориальным и на переходе от национально-территориального к культурно-национальному принципу организации автономии.

Другие исходили из узкого понимания НКА, определяя ее как «систему национального самоуправления в форме различных национально-культурных центров, обществ, союзов, объединений, способствующих свободному развитию национальной культуры, языка, школы и других общественных институтов, дисперсно проживающих в инонациональной среде...»<sup>118</sup> Именно по этому пути пошла законодательная практика 90-х годов. Закон СССР от 26 апреля 1990 г. и «Основы законодательства о культуре» от 9 октября 1991 г. были первыми правовыми актами, которые «гарантировали» «всем этническим общностям, компактно проживающим вне своих национально-государственных образований или не имеющих своей государственности, право на культурно-национальную автономию»,<sup>119</sup> которое, однако, сводилось лишь к возможности создания национальных организаций, преследующих сугубо культурно-просветительские цели.

В 1996 г. был принят и вступил в силу Закон РФ «О национально-

---

<sup>116</sup> Из выступления А.М. Салмина на конференции Института по изучению меж-национальных отношений при журнале «Дружба народов» // «Дружба народов». 1992. №3, с.189.

<sup>117</sup> Тишков В.А. Стратегия национальной политики..., с. 684.

<sup>118</sup> Саликов М.С. Национально-территориальные и культурно-национальные формы автономии: проблемы становления и реализации. // Вестник МГУ. 1993. №4. Сер.11. Право, с.44.

<sup>119</sup> Статус малочисленных народов России: правовые акты и документы. М., 1994, с.188.

культурной автономии», который создает определенную правовую базу для обеспечения культурных интересов этнических меньшинств. Однако и этот закон концептуально отличается от определяющих принципов классической модели НКА и не учитывает в должной мере заложенный в ней конструктивный потенциал.

Далеко не все положения закона имеют однозначное толкование. Трудность представляет, прежде всего, то, что порядок образования НКА предусматривает ее создание «снизу вверх», от местного до регионального (в субъектах РФ) и далее - федерального уровня. При этом местные НКА учреждаются представителями общественных объединений. На практике это означает, что на местах должно быть, как минимум, два общественных объединения, которые и могут создать НКА. Такой подход означает также невозможность участия в создании НКА граждан, не входящих в национально-культурные объединения. Недостатком закона является и то, что НКА как общественное объединение не может представлять интересы всех граждан данной национальности в сфере культуры, а функции НКА ограничены формой участия представителей меньшинств в работе советов при органах исполнительной власти с правом совещательного голоса.

Сохраняющийся жесткий контроль государства над НКА существенно умаляет его возможности как механизма, призванного удовлетворить национальные запросы и снизить межэтническую напряженность в России.



Розалинда Мусина\*

### **Этно-конфессиональные особенности и факторы формирования гражданской идентичности**

Гражданство представляет собой закрепленную в Конституции и законодательных актах норму правового статуса личности. В Российской Федерации действует Федеральный закон от 28 ноября 1991 г. «О гражданстве» (с последующими изменениями), по которому «Гражданство – есть устойчивая правовая связь человека с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности, основанных на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека». В Республике Татарстан закон о гражданстве пока не принят.

В понятии гражданства отметим особо взаимность прав и обязанностей гражданина и государства. Не только гражданство определяет права и обязанности того или иного лица, но и выбор гражданства подчас зависит от того, насколько государство соблюдает и защищает права и свободы человека и гражданина. В числе основных гражданских прав и свобод, причем обладающих мощной эмоциональной силой – национальное достоинство, право на использование родного языка, в том числе и обучение на нем, право на развитие национальной культуры, свобода вероисповедания и другие, связанные с этнической или конфессиональной принадлежностью. В условиях реформирования общества и повышения этнонационального самосознания этничность все более проникает в сферу политико-правовых отношений.

В концепции гражданства исследователи выделяют три фундаментальных аспекта: когнитивно-ментальный, психологический и поведенческий.<sup>120</sup> Предметом нашего рассмотрения является гражданская идентичность, понимаемая как чувство принадлежности, а также определяющие ее факторы. \*\*

---

\* Мусина Розалинда – канд. истор. наук, заведующая отделом этнологии Института истории Академии наук Татарстана.

<sup>120</sup> Губогло М.Н. *Этничность, гражданственность, идентичность*. Оренбург. 1998, с. 15-16.

\*\* *Проблемы гражданской идентичности в Татарстане в этносоциологическом плане изучались в ходе нескольких исследований, в которых автор принимал непосредственное участие. Это исследовательские проекты, руководимые Л.М.Дробизевой и осуществленные совместно с Институтом этнологии РАН и рядом региональных научных центров: «Национальное самосознание, национализм и регулирование конфликтов в Российской Федерации» (НИК) - 1994-1996 гг.; «Этнические и административные границы: факторы стабильности и конфликтности» (ЭГ) - 1997-1998 гг.; «Социально-экономическое неравенство этнических групп и проблемы интеграции в Россий-*

Степень актуализации гражданской идентичности для этнических групп Татарстана исследовалась в проекте «НИК», а также в молодежном проекте с помощью известного теста Куна и Макпартленда (дать пять ответов на вопрос «Кто я?»). Анализ полученных материалов показал слабую актуализированность гражданской идентичности в структуре группового сознания. В групповых Я-образах определили себя гражданами республики 8,5% татар и 5,5% русских; гражданами России соответственно 1,9% и 6,9%. Более актуализированными среди этнополитических категорий оказались национальность, или этническая принадлежность (41,2% у татар и 24,6% у русских) и религия для татар (14,7%).

В рамках молодежного проекта данный тест был апробирован на студентах различных вузов Казани (опрошено 215 человек). Среди них при сохранении соотношения вышеупомянутых форм идентичностей вес каждой из них в групповых Я-образах иной. Этническую идентичность отметили 33,7% татар и 12,4% русских; конфессиональную - 15% татар и никто из русских. При понижении этнической идентичности у молодежи (в сравнении со всем населением республики) наблюдается повышение гражданской идентичности. Гражданами республики назвали себя 12,4% татарской и 3,1% русской молодежи, гражданами России соответственно 0,9% и 10,3%. Примечательно, что 7,6% татар и 13,4% русских на вышепоставленный вопрос ответили: «Я - гражданин», что можно интерпретировать как повышение правового сознания молодежи, но не связанного четко с определенной государственно-гражданской идентичностью.

Анализ материалов теста Куна-Макпартленда свидетельствует о существовании кризиса гражданской идентичности, что проявляется в достаточно низком уровне «гражданства» и отсутствии общегосударственного сознания. По мнению этнопсихологов, что нашло подтверждение и на наших материалах, этническая принадлежность, явившись наиболее доступной и актуальной в существующих условиях формой психологической консолидации, становится главным фактором государственного самоопределения, особенно у титульных народов.<sup>121</sup> Возраст, как показывают наши материалы, также является важным фактором гражданской идентификации.

В ходе наших исследований была также прослежена связь между категориями «национальность» и «гражданство» при анализе ответов на

---

*ской Федерации» (СЭН) - 1999-2000 гг., а также авторское исследование «Ислам и проблемы этнической и конфессиональной толерантности» (1996-1997 гг.) и молодежный проект «Современные этнокультурные процессы в молодежной среде Татарстана: Язык, Религия, Этничность» - 1999 г. (рук. Р.Н.Мусина).*

<sup>121</sup> Дробижеева Л.М., Аклаев Р.А., Коротеева В.В., Солдатова Г.У. Демократизация и образы национализма в Российской Федерации 90-х годов. М., 1996, с.315.



вопрос, поставленный в конкретной форме: «Кем Вы себя больше чувствуете - татарстанцем или россиянином?». Среди татар доминирует соотношение «национальность - гражданин РТ»: считают себя больше татарстанцами или только татарстанцами 59% (по данным НИК) и 64,1% (СЭН). Следующее - «национальность - гражданин и РТ и РФ» - 31,9% (НИК) и 27,1% (СЭН). Очень слабое соотношение «национальность - гражданин РФ «:только или больше к россиянам отнесли себя соответственно 2,7% и 3,4%.

Среди русских в 1994 г. (НИК) практически одинаково распределились ответы «больше россиянин» - 36,1% и «в равной степени гражданин РФ и РТ» - 35,3%. В большей степени гражданами РТ считали себя тогда 19% опрошенного русского населения Татарстана. В 1999г. (СЭН) среди русских превалировала связка «национальность - гражданин РФ и РТ»- 43,8%. С россиянами в большей степени идентифицировали себя 24,6% и с татарстанцами - 26,6% русских.

Сравнительный анализ временных срезов выявляет четкую тенденцию усиления татарстанской гражданской идентичности, роста значимости региональной общности, как для татар, так и для русских. Одним из значимых факторов формирования республиканской идентичности является общность социальных и экономических интересов разных этнических групп в Татарстане. По мнению исследователей: «Можно говорить о формировании социальных аспектов республиканского согражданства, опережающих согражданство как политическую общность».<sup>122</sup>

В основе складывания татарстанской общности находятся и представления о психологической близости татар и русских.<sup>123</sup> В вопросники рассматриваемых исследований был включен психологический блок с перечнем характерных черт, степень совпадений которых у русских и татар должна была свидетельствовать о степени взаимопонимания и внутригрупповой согласованности. В Татарстане число совпадений авто- и гетеростереотипов достигло 80%, что можно рассматривать как показатель близости между этническими группами.<sup>124</sup> Во время исследования студенческой молодежи Казани респондентам был предложен список 16 национальностей с предложением отметить степень близости с каждой из них. Практически 87% татар и русских отметили друг друга как близких и очень близких. Далекими остались представители не только родственных этноязыковых и этноконфессиональных групп, но и субэтнических (у татар).

<sup>122</sup> Там же, с.247.

<sup>123</sup> Мусина Р.Н. Республика Татарстан: межэтнические отношения, этничность и государственность.//Суверенитет и этническое самосознание, идеология и практика. М., 1995, с.144-147.

<sup>124</sup> Дробижеева Л.М., Аклаев Р.А., Коротева В.В., Солдатова Г.У. Демократизация и образы национализма..., с.319.

Психологическая близость и региональная консолидация во многом определяются общностью территории происхождения и проживания. По данным выборочного исследования более 80% татар и около 70% русских среди городского населения республики родились и выросли в Татарстане. Региональная общность складывалась на протяжении многих веков совместной жизни. Достаточно показательны ответы казанцев на вопрос о степени близости с жителями различных территорий во время опроса в 1998 году. На вопрос о степени общности с жителями Татарстана 30% татар и 25,3% русских в Казани ответили: «Чувствую непосредственную общность», а 43,4% казанцев-татар и 32,5% русских - «Во многом чувствую общность». Относительно жителей России первый вариант ответа выбрали 10,7% татар и 18,9% русских и соответственно 21,4% и 29,9%.

Важным фактором межэтнических отношений в полиэтнических и поликонфессиональных сообществах является религия. В Татарстане, где к верующим (в той или иной степени) отнесли себя 81% татар и 74% русских (ЭГ - 97), влияние религиозного фактора неоднозначно. С одной стороны, являясь фактором внутриэтнической консолидации, он приносит некоторую дистанцированность от других этнических групп, особенно в семейно - родственной сфере. Но одновременно он не только не предполагает враждебности к другим народам, но и способствует межэтнической и межконфессиональной толерантности.<sup>125</sup> Так, среди русских верующие несколько чаще выражали желание, чтобы их дети знали татарский язык (73% против 64% среди неверующих). Верующие татары степень близости с русскими определили выше, чем колеблющиеся. Причем, особенно высокая степень близости была выражена у верующих русских по отношению к мусульманам, равно как у верующих татар по отношению к православным. Религия в Татарстане не стала фактором, дезинтегрирующим общество. По данным исследования «НИК» верующие, как среди татар, так и русских, чаще чем неверующие, идентифицировали себя с татарстанским сообществом.

Материалы исследований свидетельствуют о превалировании в общественном сознании татарстанцев межконфессиональной и межэтнической лояльности. Так, положительное восприятие религии контактируемого этноса доминирует даже у наиболее критической части населения - молодежи республики (69% у татар и 62,5% у русских, отрицательное - соответственно у 3,9% и 5,4%). В условиях национального возрождения нашла поддержку идея необходимости специальных мер для развития как татарской культуры в республике (среди респондентов - горожан 72,2% татар и 39,2% русских считают такие меры необходи-

---

<sup>125</sup> Мусина Р.Н. *Религиозность как фактор межэтнических отношений...*, с.232-242.

мыми), так и русской (такой точки зрения придерживаются 47,5% татар и 46% русских) - данные «НИК».

Идея развития Татарстана как полиэтнического, поликонфессионального, поликультурного сообщества провозглашена приоритетной во внутренней политике, осуществляемой органами власти РТ. По Конституции РТ в республике гарантируется равноправие функционирования татарского и русского языков в качестве государственных, сохранение и развитие языков других национальностей. Приняты долгосрочные комплексные программы развития национальных культур, искусств, национального образования, Закон «О языках народов РТ». По данным министерства просвещения РТ в 1999/2000 учебном году на родном языке обучаются 48% учащихся-татар республики (в 1997/98 - было 45%, 1991/92 - 28%). Татарский язык как предмет изучают 94,2% учащихся всех национальностей.

Некоторые результаты языковой политики были прослежены в ходе изучения молодежной среды летом 1999 г. Говоря о степени владения татарским языком 3% русских респондентов заявили о свободном владении, 7,5% говорят с затруднениями, 12,5% говорят с большим трудом. Кроме того, 21% понимает, но не говорит. Эти достаточно скромные результаты в определенной степени объясняются и недостатком квалифицированных кадров, учебного материала, и несовершенством методик. Тем не менее, необходимость владения обоими государственными языками глубоко вошла в общественное сознание, особенно в молодежной среде. Около 70% русской и 90% татарской молодежи считают необходимым знание обоих государственных языков для работающих в сфере услуг, и столько же - для работающих в органах власти.

В настоящее время именно кадровая политика, главным образом в представительских слоях (органах власти республики, других руководящих должностях) стала фактором, во многом определяющим восприятие межэтнических отношений в республике. Не случайно при общем доминировании оценки межэтнических отношений как стабильных (78% татар и 56% русских) 33% русских и 22% татар считают их внешне спокойными, но ощущают внутреннюю напряженность. 17% русских и 11% татар считают, что эти отношения за последние два года ухудшились.

Очевидно, что большая консолидированность татарстанского сообщества будет достигнута при соблюдении не только равноправия этнокультурных интересов разных этнических групп, но также и национально-статусного. Пока же в общественном мнении доминирует точка зрения о дисбалансе возможностей национального представительства в отдельных социальных сферах. Так, 72,5% русских и 38,6% татар среди опрошенных в 1997 г. казанцев, считают, что у татар в республике больше возможностей для устройства на лучшую работу, а 77,6% русских и 56,6% татар придерживаются такого же мнения относительно возмож-

ностей занять высокий пост в органах власти республики. Эти данные тождественны также материалам, полученным в ходе молодежного исследования 1999 года.

Для такой точки зрения имеются реальные основания: нынешний состав Госсовета Республики Татарстан на 77% состоит из татар; татары преобладают и среди глав администраций городов и районов республики (80%).

Социально-статусный паритет этнических групп должен явиться еще одним важным фактором консолидации граждан РТ и развития татарстанской идентичности. То, что реальные перспективы для дальнейшего развития этого процесса существуют подтверждают ориентации на дальнейшее развитие республики как суверенного государства в составе РФ - такой точки зрения придерживаются сейчас 55% татар и около 50% русских в РТ.



Лилия Сагитова \*

## **Интересы социальных групп татарстанского сообщества в контексте федерализации России**

Процесс федерализации России характеризуется двумя встречными движениями в обществе. Субъектом первого из них являются региональные элиты, которые наряду с борьбой за обладание ресурсами, стремятся повысить экономическую и политическую роль регионов. Другое представлено самим населением регионов.

Уже в середине 1990-х гг. ВЦИОМ зафиксировал, что:

- региональные различия между россиянами одного возраста существенно сильнее, чем поколенческие различия у респондентов одного региона;

- наиболее велики эти различия в молодежной группе;

- региональная специфика и разница между теми или иными регионами выражены значительно слабее, чем различия между Центром, столицей (Москвой и Санкт-Петербургом), с одной стороны, и периферией, с другой.<sup>126</sup>

Еще одна типичная для постсоветского пространства деталь. Процесс регионализации в республиках связан с этническим фактором. Обретение Татарстаном своей нынешней идентичности проходило в условиях борьбы и противостояния не только по оси «республика – Центр», но и внутри самой республики. Однако, тот факт, что исход этой борьбы зависел от участия широких масс: это и национальные митинги и манифестации, вслед за которыми последовала Декларация о государственном суверенитете, это и итоги референдума 1992 г., и выборов президента Татарстана, где поддержку оказало и русское население – свидетельствует о значимости поведения самых различных социальных групп в процессе становления новых отношений регионов с Центром.

Наиболее ярко в ходе суверенизации проявились этнокультурные, этнополитические и экономические интересы различных групп татарстанского сообщества.<sup>127</sup> Надо отметить, что на начальных этапах становле-

---

\* Сагитова Лилия Варисовна – канд. социол. наук, с.н.с. Института истории Академии наук Татарстана.

<sup>126</sup> Дубин Б.В. *К вопросу о поколенческих и региональных параметрах социокультурных перемен.* // *Куда идет Россия?* Вып. 4, 1995.

<sup>127</sup> «Этническая идентичность, национализм и разрешение конфликтов в РФ» (НИК) (1993-1996), рук. Дробизева Л.М.; «Сравнительное исследование региональных элит» (1996-1997), рук. Козырева П.М.; «Роль республиканской прессы в формировании новой системы ценностей в условиях социально-экономической трансформации в Республике Татарстан» (1996-1998), авторский проект, «Этнокультурные процессы в молодежной среде: в Республике Татарстан: язык, религия, этничность» (1999), рук. Мусина Р.Н.

ния государственности Татарстана, в конце 80-х - начале 90-х гг., когда закладывалась политическая основа решения этнических проблем, в ходе федерализации, в общественном дискурсе соперничали три интерпретации будущего развития республики. Первая, наиболее выраженная, разрабатывалась представителями татарского национального движения. Созданная ими модель исключала тенденцию к автаркии и ориентировала на создание, укрепление и расширение внешних связей Татарстана с учетом его исторически сложившейся специфики, географии и внутренних возможностей. Она сочетала западные ценности - рынок, частную собственность, плюрализм и демократию, и национальные - учет исламского фактора и этнических ценностей.

Другая группа – неформальные объединения русскоязычного населения – наряду с русскими, включали и татар. Их видение отражало стремление к демократизации России на основе прежней политической конфигурации, при котором главенствующая роль оставалась за Москвой, которая должна была сверху внедрять демократические ценности на всей территории России. Обретение самостоятельности республикой трактовалось ими как сепаратизм.

Третья сила была представлена властной элитой, состоящей, в основном, из представителей бывшей партийной номенклатуры. Ее интерес состоял в сохранении властных полномочий в новых, кардинально поменявшихся условиях. Опыт партийной работы и умение оперативно реагировать на вызовы политической ситуации позволили использовать инициативу центристски настроенного национального движения представленного Татарским Общественным Центром и взять в свои руки определение вектора трансформации татарстанского общества. Определившись в позициях, властная элита поддержала этноязыковые требования национальных движений и национальной интеллигенции.

Идеология этнического ренессанса, формируемая национальной интеллигенцией, разделялась определенной частью татарстанского общества. Наиболее ярко доминанты названного дискурса проявились в период подъема этнического самосознания. Его основными темами были суверенитет, национальный язык, культура, ислам. Анализ интерпретаций проблем, в рамках названных тем, выявил приверженность их авторов идеям модернизации татарского общества. По сути, произошло возвращение к дискурсам двух направлений развития татарского общества, получившим наиболее яркое выражение в конце XIX – начале XX вв. идеологии джадидизма и кадимизма, каждая из которых по-своему пыталась сохранить этнокультурную и религиозную идентичность татар в условиях буржуазной эпохи. Возникает вопрос – почему такой возврат стал актуальным в условиях современности?

Проведенные исследования показали, что актуализированность этнических ценностей в структуре самосознания представителей совре-

менного татарского общества зависит от социального происхождения и условий экзосоциализации, которая проходила либо на татарском, либо на русском языках. В связи с этим, этнически направленная система ценностных ориентаций сильнее представлена у сельчан и горожан первого поколения. В свою очередь, внутри последней можно выделить наиболее активные подгруппы. Первая – этническая элита, ядро которой составляет художественная и гуманитарная интеллигенция и политическая элита.<sup>128</sup> Вторая – рабочие относительно молодых индустриальных центров – выходцы из села. Примером могут послужить г. Набережные Челны.

Чтобы представить удельный вес анализируемой группы в современном татарстанском обществе, то есть социальную базу «националов», можно использовать данные по миграционным процессам в республике. По сравнению с переписью 1979 г. перепись 1989 г. показала, что удельный вес татар в населении городов вырос с 37,7% до 42,1%. Численность татар в сельской местности республики уменьшилась на 21,5%. Эти цифры говорят о том, что данная группа составляет значимый фрагмент татарстанского сообщества. Ее мобилизационный потенциал усиливается тем, что большая часть татарской интеллигенции – участницы национальных движений – близка по менталитету и ценностям этой группе.

Сегодня татары по своей социальной структуре близки к русским. Их уровень урбанизированности, включенность в современную социально-экономическую инфраструктуру общества довольно высок. С чем же связана преимущество модернизационной направляющей у названной группы? По-видимому, с тем, что модернизация осуществлялась не на родном языке, а на языке этнического большинства – русском. Это обстоятельство напрямую связано с проблемой социального престижа, когда более высоким социальным престижем пользовались группы модернизационно продвинутое. Одним из проявлений этого является конфликт между городом и деревней. Именно этим объясняется внутринациональный раскол между татарами русскоязычными и татароязычными, еще с советского времени поставленными в невыгодное положение в сравнении с татарами – горожанами. Татары-горожане, чья экзосоциализация проходила на русском языке, быстрее поступали в техникумы и ВУЗы, а вслед за этим, включались в престижные виды деятельности, связанные с высокими технологиями. Социальный комфорт, включающий языково-культурную неконфликтность с русскоязычной средой и

---

<sup>128</sup> По данным Мансуровой Г., в руководстве Татарстана выходцы из сельской местности составляли 73% в начале 1990-х гг., 77% руководителей в республике - представители титульной национальности. См: Мансурова Г.М. Динамика ротации политических элит РФ и РТ (Региональные элиты и общество: процессы взаимодействия. Материалы республиканской научно-практической конференции). Казань, 1995, с.52.

успешное социальное продвижение, способствовал тому, что у основной массы русскоязычных татар-горожан этнические ценности не актуализировались так сильно, как у первой группы.

В связи с этим можно сделать вывод о том, что в процессе федерализации этническая составляющая внутриреспубликанской жизни, так же как и ее реализация на федеральном уровне будет актуальной как для национальной интеллигенции, так и для существенной части титульного населения.

Другая составляющая процесса федерализации – экономические интересы – проявляясь, как правило, в связи с этническим фактором. Идея суверенитета основывалась и на требовании большей экономической самостоятельности. Практика показала, что это требование поддержали как татары, так и русские в Татарстане.

Дело в том, что борьба за суверенитет была сопряжена с определенными ожиданиями, содержание которых определялось этнокультурной дифференциацией населения. Так, по результатам опроса «НИК» 43% татар понимали экономические аспекты суверенитета как необходимое условие для возрождения народа, для русских этнокультурный аспект был не существенен - 19%. Объединяющим для русских и татар республики началом стали региональные интересы: 62% татар и 40% русских считают, что землей и ресурсами Татарстана должна распоряжаться только республика. И 21% татар, 38% русских выступили за совместное распоряжение ресурсами РФ и РТ.<sup>129</sup> Как правило, реализация региональных интересов подразумевает большую самостоятельность республики, рачительное использование ресурсов, развитие экономики и, как следствие, повышение благосостояния ее граждан.

Отдав должное мирной стратегии внешнеполитического курса, проводимого Правительством РТ, татарстанцы не испытывают доверия к новому государству на личностном уровне, в повседневной жизни. Это подтверждают результаты ответов на два вопроса, задававшихся в ходе опросов «НИК». На первый из них: «На кого больше всего Вы рассчитываете в защите своих интересов?»<sup>130</sup> больший процент - 66,5% татар и 63,9% русских - ответили: «На себя самого». Следующим по количеству - 47,1% татары и 31,1% русские - был ответ: «На своих родственни-

<sup>129</sup> Коротеева В.В. *Экономический национализм в республиках России. Суверенитет и этническое самосознание...*, с.93.

<sup>130</sup> *Вопрос формулировался: «Скажите, пожалуйста, Вы лично как татарин (русский человек), живущий в Татарстане, на кого более всего можете рассчитывать в защите Ваших интересов?» Необходимо отметить, что респонденты при опросе (автор принимала участие в интервьюировании сельских и городских жителей РТ в опросах «НИК») воспринимали этот вопрос в социальном разрезе, а не в национальном. На наш взгляд, этому способствовала стабильная межэтническая ситуация в Татарстане, отсутствие межэтнических конфликтов в отличие от таких республик, например, как Осетия.*



ков и друзей». И лишь на третьем месте - 22,9% татар и 23,1% русских назвали власти республики. Количество надеющихся на местные (городские или районные власти) - 7,4% татар и 7,1% русских.<sup>131</sup> Эти данные подтверждают ответы на вопрос: «Что дает Вам чувство уверенности в завтрашнем дне?» На первом месте у татар (40,7%) - поддержка семьи, родственников, друзей. У русских (25,7%) - способность заработать, профессия. На втором месте - позиции меняются: 24,4% татар отметили способность заработать, а 25,4% русских - поддержку семьи. На третьем месте оказался «собственный оптимизм» - 20,8% татар и 22,3% русских. И лишь 6,7% татар и 8,6% русских надежда на поддержку государства дает чувство уверенности в завтрашнем дне. Полный пессимизм испытывают 17,7% татар и 22,9% русских, ответивших, что «никто не дает» чувства уверенности. Красноречиво характеризуют экономическую и социальную ситуацию следующие цифры: 6,2% татар и 7,7% русских, которым чувство уверенности дают собственность или капитал.<sup>132</sup>

В заключение приведем данные об установках и ориентациях татарстанской партии власти, представленной группой государственных служащих высшего эшелона власти и депутатского корпуса.<sup>133</sup>

На вопрос: «Сторонником какой модели взаимоотношений между Центром и регионами России Вы себя считаете?» - 37,5% опрошенных считают, что часть вопросов должна решаться в Москве, а часть - в регионах. Надо отметить, что депутаты бывшего созыва Госсовета проявили себя большими радикалами, по сравнению с бюрократами - 8,3% из них за то, чтобы все решалось в регионах. Не согласились с этим утверждением 50 % бюрократов.

Еще один вопрос, характеризующий потенциал «сепаратизма» республики: 46% и 42% опрошенных (соответственно) полностью согласились или в основном согласны с тем, что настоящий лидер не должен выдвигать предложений, которые способны разъединить людей, даже если это необходимо для данного населенного пункта.

О сохраняющемся стиле мышления у представителей законодательной власти говорят данные: 50% депутатов полностью или в основном согласились с тем, что гораздо важнее найти сильного лидера, способного на решительные действия, чем создавать хорошо работающие институты, в то время как среди бюрократов число сторонников такого утверждения составило 33,3%. С этим ответом коррелирует согласие с

<sup>131</sup> Аклаев А.Р. *Этнополитические конфликты в Российской Федерации и проблемы легитимности власти. Суверенитет и этническое самосознание...*, с. 31.

<sup>132</sup> *Этнополитическая ситуация и межнациональные отношения в республиках Российской Федерации. Информационный бюллетень. Вып. 1. М., 1994, с. 4.*

<sup>133</sup> «Сравнительное исследование региональных элит» (1996-1997), рук. П.М. Козырева П.М.

утверждением о том, что без авторитарной власти мы не сможем выйти из нынешнего хаоса. Его высказали 38,5% депутатов и 25,0% бюрократов. Полностью согласны – 7,75% депутатов и 41,75% бюрократов.

Итак, для того, чтобы регионализация сопровождалась формированием республиканского патриотизма, необходимо гармоничное развитие как экономической, так и этнической составляющих.



## **§2. Социально-экономический фактор федерализации**

Леонид Вардомский \*

### **Региональные процессы в контексте федерализации России**

Региональный аспект рыночных реформ в России практически был сведен к децентрализации регионального управления, проводившейся под лозунгом новой федерализации и возрождения местного самоуправления. Региональная децентрализация рассматривалась как часть процесса либерализации. Однако по экономическим и политическим причинам децентрализация не дала ожидавшихся результатов. Она, хотя и разбудила местную инициативу, но не создала предпосылок для более эффективного использования и приумножения региональных ресурсов.

Сильное влияние на формирование экономических отношений между центром и регионами в 90-е гг. оказывало финансово-экономическое положение страны. В результате проводившейся политики индивидуальных льгот и преференций федеральный центр терял контроль за сокращавшимися доходами предприятий и населения. Все федеральные бюджеты вплоть до 1999 г. были дефицитными. Доходные и расходные части не исполнялись в соответствии с принятыми законами о бюджете. В этих условиях центр стремился передать на региональный уровень все большую часть социальных расходов. Но одновременно задерживались переводы из федерального бюджета выравнивающих трансфертов, выплаты федеральным организациям, предприятиям ВПК, не финансировались принятые федеральные программы.

Субъекты РФ были вынуждены брать на себя все большую часть ответственности за социальное и экономическое положение в своих регионах. Федеральный центр не мог противодействовать требованиям ре-

---

\* Вардомский Леонид Борисович - доктор эконом. наук, руководитель Центра постсоветского экономического развития и сотрудничества Института международных экономических и политических исследований Российской Академии Наук.

гионов увеличить свою долю в бюджетных ресурсах страны. За 1992 - 1997 гг. их доля в расходной части консолидированного бюджета РФ увеличилась с 38,6% до 58,1%.<sup>134</sup>

Передача управленческих функций и бюджетных полномочий на уровень субъектов федерации породила ряд серьезных противоречий. Они связаны с тем, что составляющие федерацию субъекты весьма различны по демографическому и экономическому потенциалу, размерам территории, структуре экономики, доходам предприятий и населения. Это значит, что они имеют весьма разную финансовую базу осуществления своих полномочий. В 1998 г. валовой региональный продукт на одного жителя в Ямало-Ненецком автономном округе почти в 40 раз превышал этот показатель в Агинском Бурятском округе. В том же году разница между уровнем бюджетных доходов на одного жителя в Ямало-Ненецком АО и Дагестане составляла 89 раз.<sup>135</sup>

Смягчить эти различия призваны межбюджетные перераспределения финансовых ресурсов. Но они ограничены возможностями федерального бюджета. Разница между предельными значениями бюджетных расходов на одного жителя в 1998 г. составляла почти 24 раза.<sup>136</sup>

Основное противоречие российской децентрализации связано с тем, что деволюция сопровождалась устойчивым сокращением финансовых ресурсов у подавляющей части субъектов федерации и у местного самоуправления. Одновременно финансовые ресурсы страны **стягивались** в столицу. На уровне субъектов РФ финансовые ресурсы, как правило, концентрируются в главных городах регионов.

В результате резко обострились **проблемы** российского пространства. Одна из них - увеличение до десятков раз **межрегиональных различий**, что свидетельствует о сжатии пространства, на котором имеются благоприятные условия для расширения предпринимательской деятельности. Активная экономическая жизни все сильнее **концентрируется** на небольшой части российского пространства. К ней относятся прежде всего крупные города и городские агломерации. В условиях экономической либерализации Москва и главные города регионов получают дополнительный доход, обусловленный их статусным положением и инновационным превосходством. Рост этой, своего рода, **ренты главных городов**, которая особенно велика у Москвы. Рента формируется

---

<sup>134</sup> Аринин Алексей, Марченко Григорий. *Уроки и проблемы становления российской федерализма*, Москва, 1999, ТОО «Интелтех», с. 172.

<sup>135</sup> *Экономика и жизнь*. 19.05.2000, с. 31.

<sup>136</sup> Селиверстов Валерий, Подпорина Ирина, Богачева Ольга и др. *Формирование бюджетных и других финансовых ресурсов региональной политики для выравнивания региональной ассиметрии. Региональная политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой ассиметрии*, Выпуск 2, Новосибирск, 2000 г., Сибирское соглашение, с. 143.

за счет более высокого ценового фона, концентрации высокодоходных видов деятельности, более быстрого внедрения технологических нововведений, притока дополнительных финансовых ресурсов и т.д. Одновременно большинства российских регионов характеризуется низким потенциалом саморазвития.

Таким образом, рост межрегиональных различий - одна из закономерностей рыночной трансформации, отражающая появление выигрывающих и проигрывающих от реформ территорий. Он обусловлен наличием или отсутствием в экономиках регионов сравнительных преимуществ, которые они могут реализовать в рыночных условиях.

Рыночная трансформация и открытие экономики выступили катализатором **дезинтеграции** и **фрагментации** российского пространства. В ее основе лежат как высокие транспортные тарифы, так и стремление властей субъектов РФ, в рамках имеющихся полномочий, повысить надежность региональной экономики, расширить налогооблагаемую базу, противодействовать оттоку финансовых ресурсов в другие регионы, привлечь на свою территорию внешние капиталы.

Разобщение пространства проявляется в формировании региональных рынков, различных по уровню цен на потребительские товары, энергоносители, рабочую силу, недвижимость и т.д. Региональные власти и предпринимательские круги стремятся заменить длинные (с точки зрения транспортных затрат) технологические цепочки на более короткие, повысить долю обработанной продукции и тем самым увеличить добавленную стоимость, создаваемую в регионе. Для этой цели широко используются иностранные кредиты и прямые иностранные инвестиции. Это изменяет сложившееся к моменту реформ межрайонное разделение труда и ослабляет экономическую спаянность российского пространства как целого.

В том же направлении действует **усиление регионализации российского пространства по тяготению к отдельным странам и зонам мира**. Например, в структуре внешнеэкономических связей регионов, входящих в Северо-Западный район, за годы реформ возросла доля соседних скандинавских стран, Великобритании и Германии, у Дальневосточного района резко преобладают страны АТР, США и Канада.

В географической структуре внешних связей субъектов РФ отражаются действие дистанционного фактора и интересы предпринимательских кругов зарубежных стран к данным частям российского пространства. Можно выделить два способа реализации приоритетов зарубежных стран в России. В первом случае они связаны с конкретным размещением рынков сбыта, ресурсов, производств и отраслей, представляющих интерес с точки зрения получения прибыли и контроля за их деятельностью. Носителями этих интересов чаще всего выступают ТНК.

Во втором случае регионализация интересов зарубежных стран оп-

ределяется их географической и этно-культурной близостью к определенным российским регионам. Для многих стран территориальные зоны интересов в России формируются под влиянием определенной комбинации этих двух факторов.

Россия занимает пространство между европейским, североамериканским и азиатско-тихоокеанским полюсами мировой экономики. Мощные «силовые поля», создаваемые этими полюсами, неизбежно втягивают в орбиту своего влияния прилежащие к ним районы России. Зона раздела влияния ЕС и АТР на российском пространстве проходит по Восточной Сибири.

Открытие экономики России прямо и косвенно способствовало **усилению европейской ориентации в региональных связях и пропорциях экономики**. В рассматриваемый период нарушилась историческая тенденция экономической экспансии на восток. Освоение Севера и Востока многие десятилетия шло благодаря громадным финансовым усилиям государства. При ослаблении усилий этот процесс пошел вспять. Миграционное возвращение населения в европейскую часть и концентрация в ней иностранных инвестиций свидетельствует о новом этапе регионального развития России.

За 1992 - 2000 гг. в региональном развитии **заметно повысилась значимость международной инфраструктуры**, которая оказывает все более сильное воздействие на экономику российских регионов. Наиболее заметен прогресс в развитии международных пограничных переходов и телекоммуникационных систем. Проводятся меры по повышению транзитного потенциала российских коммуникаций.

Развитие пограничной инфраструктуры способствует экономической активизации российского приграничья, что не только улучшает условия участия России в глобальных процессах, но и оказывает растущее влияние на формирование новых региональных пропорций российской экономики. Наиболее динамично к изменившимся реалиям адаптируется инфраструктура в Московском регионе. На пограничном периметре России наметилось несколько направлений, на которых обозначилось развитие международной инфраструктуры: Балтийское, Черноморское, Белорусское и Дальневосточное. Кроме того большое значение имеет освоение энергетических ресурсов в приграничных районах, в частности, на Сахалине, в Астраханской области и Ненецком АО. Для экономического подъема приграничных с Китаем регионов в районе Забайкалья важную роль может сыграть реализация энергопроектов - (сооружение линий электропередач, нефте- и газопроводов для крупномасштабных поставок энергоносителей в Китай).

Упомянутые процессы регионального развития отражают адаптацию российского пространства к рыночной трансформации и условиям открытой экономики. Это пространство занимают субъекты федерации,

которые, как записано в Конституции РФ, **равноправны между собой в отношениях с федеральными органами власти (ст.5)**. Но **формально-правовое равенство** в условиях неравенства в транспортно-географическом и ресурсном положении, в степени освоенности территории, в структуре экономики **оборачивается контрастами в социально-экономическом положении и перспективах развития**. Федеральные трансферты и программы пока не смогли остановить тенденцию к углублению дивергенции **«богатых и бедных регионов»**. Это заставляет региональные власти искать пути активизации экономической жизни и, в частности, путем введения мер протекционистского характера. Тем самым не соблюдается ст. 8 Конституции, которая гарантирует единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции и свободу экономической деятельности.

Растущее расхождение между нормами, записанными в Конституции и других федеральных законах и реальными процессами, имеет вполне определенную экономическую природу, связанную с высокими рисками хозяйственной деятельности в России.

Во всем мире известно, что в России неблагоприятный инвестиционный климат. В его подоплеке лежат как субъективные факторы - неудачные экономические решения, чрезмерная политизация экономической жизни, отсутствие необходимой политической воли по исполнению принятых решений, противоречивые интересы политических и экономических элит, криминализация экономики, нелегитимная приватизация и т.д., так и объективные факторы в виде унаследованной структуры экономики, особенностей геоэкономического положения страны, сильной зависимости финансового положения от конъюнктурных колебаний на энергоносители, металлы и некоторые другие товары, преимущественно низкой степени обработки.

У России в отличие от Западной и Центральной Европы не сложилось плотное, территориально монолитное экономическое ядро. Территориальная структура российского хозяйства исторически складывалась как совокупность промышленных баз, формировавшихся по мере экономического продвижения с запада на восток. **В результате этого Россия унаследовала от прошлого громадную по территории периферию при недостаточном количестве крупных центров**. В результате этого значительную долю в суммарные риски вносят небольшая численность населения у большинства субъектов РФ, узкая специализация региональной экономики, которая усиливается при движении с запада на восток, неразвитость инфраструктуры, большие межрегиональные различия в уровнях социально - экономического развития, удаленность большей части страны от наиболее развитых и освоенных частей России и, тем более, от внешних источников инвестиций.

Упомянутые свойства российского пространства вступают в противоречие с требованиями рыночной экономики. Слабое развитие инфраструктуры при низкой плотности населения и хозяйства, территориальный «разрыв» между производством предметов труда и предметов потребления, сезонность деятельности многих российских производств объективно удорожают экономический оборот и обуславливают повышенные потребности хозяйства в оборотных средствах. **Все эти факторы и условия продуцируют высокие риски предпринимательской деятельности.**

Большие центрально-периферийные различия российского пространства отражаются в контрастах между субъектами РФ по потенциалу капитальных вложений и условиям их реализации. Это подтверждают исследования, конечным результатом которых является ранжирование субъектов РФ по инвестиционной привлекательности. Наиболее известными являются периодический инвестиционный рейтинг российских регионов, определяемый консалтинговым агентством «Эксперт-география» и рейтинговым агентством «Эксперт-РА», и исследование, проведенное Экспертным институтом при РСПП, - «Предпринимательский климат регионов России». Похожая работа была проведена в Institute for Advanced Studies, Vienna в 1998 г.

Не обсуждая методические достоинства или недостатки этих работ, следует сказать, что они, безусловно, полезны в качестве исследовательской работы, но имеют ограниченную ценность для принятия конкретных инвестиционных решений, поскольку опираются на формально-статистический подход в разрезе субъектов РФ. На мой взгляд, при исследовании инвестиционной привлекательности субъекты Федерации должны рассматриваться в системе российского пространства. При таком подходе, например, принимается во внимание то, что на расстоянии 1 тыс. км. от Саратова размещается около 40% населения России и 45% производимого ВВП. На таком же расстоянии от Иркутска проживает всего около 5% населения и создается примерно такая же доля ВВП. Поэтому с точки зрения вложений в импортозамещающий сектор значительно более благоприятное положение имеют Саратовская область и другие европейские районы. «Эксперт» же по инвестиционному потенциалу Иркутскую область в 1998 и 1999 гг. ставил впереди Саратовской.

На наш взгляд, реальное соотношение регионов по привлекательности для вложений дает размещение прямых иностранных инвестиций (ПИИ), поскольку иностранные инвесторы значительно лучше считают риски. Можно выделить несколько основных закономерностей в размещении ПИИ в 1992 - 2000 гг.: (1) отекание иностранными инвестициями периферийных территорий и их концентрация в центральных, в частности, растущее преобладание Московского региона, тяготение к глав-



ным городам субъектов РФ, сосредоточение инвестиций в Европейской части страны; (2) тяготение ПИИ к нефтедобывающим районам; (3) повышенная привлекательность приморских районов, в частности, высокие относительные показатели ПИИ в дальневосточных краях и областях.

При этом капиталы вкладываются в те виды деятельности, в которых высокий риск уравнивается адекватной прибылью (40 и более процентов). В главных городах субъектов РФ, как правило, действует 60-90% всех размещенных в них предприятий с иностранным участием. В условиях экономической нестабильности преимущества главного города позволяют иностранным инвесторам снять некоторую часть рисков. Крупные города - экономически активные части национального пространства со сравнительно высокой восприимчивостью к инновациям. Они являются хозяйственными центрами значительных территорий и имеют относительно благоприятные инфраструктурные условия и транспортно-географическое положение.

Роль фактора положения наглядно иллюстрирует инвестиционная политика крупных ТНК в России. Например, швейцарская компания «Нестле» приобрела контрольные пакеты акций кондитерских фабрик в Самаре, Перми и Барнауле. Это крупные города с большой зоной рыночного тяготения в Поволжье, на Урале и в Западной Сибири. Американская компания «Пепсико», осуществляющая крупную инвестиционную программу в России (11 предприятий и 29 производственных линий) общей стоимостью 550 млн. долл., также опирается на крупные города - центры емких рынков. Уже действуют предприятия в Москве, Санкт-Петербурге, Екатеринбурге, Нижнем Новгороде, Красноярске, Самаре, Ростове, Орле, Сочи и Калининграде.

В некоторых случаях иностранные инвесторы предпочитают размещать новые предприятия вне крупных агломераций, но в непосредственной близости от них. В частности, британская «Кэдбери Швепс груп» построила в г. Чудово (Новгородская обл.) крупную кондитерскую фабрику (стоимость проекта 120 млн. долл.), которая ориентирована прежде всего на рынки Санкт-Петербурга и Москвы.

Современные тенденции в размещении инвестиционной деятельности во многом обусловлены крайне неравномерным размещением кредитных учреждений. По оценке ЦБ РФ, в 26 регионах России наблюдается недостаточная насыщенность банковскими услугами. В то же время, в Москве сосредоточены более 40% кредитных учреждений России и более 70%, относимых к числу наиболее крупных.

Низкий уровень банковского обслуживания обрекает регионы на экономическое отставание со всеми вытекающими отсюда социальными и политическими последствиями. В свете этого для многих регионов большое значение приобретает судьба малых региональных банков (с соб-

ственным капиталом менее 1 млн. евро), которые отражают финансовый потенциал большей части российской территории с разреженным населением и экономикой, специфическими производственно-технологическими связями, большой сезонностью в работе промышленности.

Замена малых региональных банков филиалами крупных и средних банков, как показывает опыт прошлых лет, создает опасность перелива в финансовые центры и без того скудных ресурсов регионов. Одновременно управление кредитными вложениями в мелкий бизнес и сельскохозяйственное производство более эффективно на уровне самостоятельно хозяйствующего субъекта, а не через филиал.

При существующей экспортной базе и низкой конкурентоспособности импортозамещающих отраслей в России важным фактором продуцирующим предпринимательские риски выступает валютный курс. Опыт прошлых лет показывает, что для стимулирования национального производства из-за его низкой эффективности текущий курс рубля должен не менее, чем в 2 раза превышать паритет покупательной способности рубля относительно доллара. Напомним, что за 1992 -1997 гг. это превышение сократилось с 9,4 раза до 1,35 раза. В конце 1998 г. после резкой трехкратной девальвации превышение увеличилось до 2,5 раз, что способствовало повышению доходности экспорта, но сильно ударило по импортерам.

Исследование McKinsey Global Institute показало, что в России значительный потенциал риска связан с поддержкой органами федеральной и региональной власти избранных, как правило, низкоэффективных предприятий.<sup>137</sup> Поддержка осуществляется в виде налоговых и таможенных льгот, государственных заказов, низких энерготарифов, использования взаимозачетов и бартера. Это повышает риск деятельности предприятий, не имеющих такого рода поддержки.

Создание органами власти неравных условий конкуренции имеет социально-бюджетную мотивацию и отчетливо проявляется в политике многих субъектов РФ. В результате этого специально создаваемого неравенства у одних (своих предприятий) риски понижаются, за счет их роста у других (чужих) предпринимателей. Таким образом, фрагментация пространства несколько понижает риски предпринимательской деятельности своих предприятий в своем регионе, но значительно сильнее повышает их в пределах страны.

Десятилетие реформ показало, что децентрализация в рамках федеративных отношений и местного самоуправления не может составлять основу **региональной политики** государства. Расширение прав и компетенций субъектов РФ само по себе не в состоянии устранить территориальные диспропорции. Наоборот, в современной России федерализа-

---

<sup>137</sup> 8% роста в год. «Коммерсантъ». № 191, 19.10.1999, с.8.

ция их усиливает, поскольку от нее больше выигрывают сильные регионы.

Применяемые инструменты региональной политики РФ - бюджетные трансферты и федеральные программы при ограниченных финансовых возможностях государства оказываются неэффективными. Меры региональной политики многократно слабее, чем действие макроэкономических регуляторов - валютный курс, таможенный тариф, процентная ставка, тарифы естественных монополий и т.д., на региональные процессы. При этом региональная политика сегодня обособлена от других политик и, в частности, финансовой, внешнеторговой, таможенной.

Современные региональные проблемы страны, и не только они, например, острая долговая проблема или необходимость активизации промышленной политики, требующие централизации финансовых ресурсов, подталкивают федеральный центр к восстановлению властной вертикали и усилению элементов централизации власти. Она выражается прежде всего в централизации бюджетных ресурсов страны. В бюджетах 2000-2002 гг. доля региональных бюджетов в консолидированном бюджете сократилась до 40%. Проблему ослабления протекционизма и разобщения регионов федеральный центр решает путем ужесточения контроля за деятельностью региональных властей и ослабления их политического веса. Для этой цели изменен порядок формирования Совета Федерации, создан механизм федерального вмешательства в случае нарушения региональной властью федерального законодательства, начал действовать институт представителей Президента РФ в семи федеральных округах. Принят закон об усилении зависимости местного самоуправления от федеральных и региональных властей. Обсуждается вопрос о прямом назначении губернаторов Президентом страны. Не утихает дискуссия об укрупнении субъектов РФ с изменением административно-территориального устройства. Однако это укрупнение не может принципиально изменить ситуацию, поскольку речь идет о качестве пространства страны.

Федеральный центр сегодня не имеет реальных возможностей воздействовать на региональные процессы. **Восстановление властной вертикали никак не сможет повлиять на причины негативных региональных процессов.** Фактически Центр ведет борьбу не с ними, а с их внешними проявлениями или со следствиями.

Объективно существующие большие межрегиональные различия по инвестиционной привлекательности не могут быть выровнены в обозримом будущем. Но они могут быть смягчены в результате целенаправленной, партнерской политики федерального центра, региональных властей и инвесторов. В среднесрочной и долгосрочной политике федерального центра, по нашему мнению, должны быть поставлены две взаимосвязанные цели: **повышение доходности экономики на тех тер-**

риториях, на которых для этого имеются предпосылки, и целенаправленная эмиграция населения с тех территорий, которые в обозримом будущем не имеют шансов на экономическое возрождение. По сути, это означает создание механизмов, регулирующих и согласовывающих пространственную мобильность капиталов и населения.

**Предлагаемое ограничение властных полномочий региональных администраций, на наш взгляд, имеет смысл только в контексте их приведения в соответствие с выполняемыми обязанностями.** Полномочия региональной власти через материальные ресурсы должны балансироваться с функциями этой власти. Обязательным является соответствие региональных законов федеральным, особенно в той части, которая обеспечивает условия равной конкуренции для предпринимателей.

Главная задача федерального центра на сегодня - **улучшение инвестиционного климата** в стране путем проведения соответствующей налоговой, таможенной и денежной политики. Оживление импортозамещения в России, наблюдающееся после девальвации, подчеркивает важность выдерживания благоприятного для экономики курсового соотношения. Макроэкономические параметры должны учитывать в полной мере объективно неблагоприятную экономическую среду, в которой действуют российские предприятия.

Одновременно необходим всесторонний учет разнообразия пространства страны. **Стремление трактовать пространство России при макроэкономическом регулировании как гомогенное образование по сути является одной из главных причин растущих социально-экономических контрастов.** Тем не менее, пока преобладает унифицированный подход. Нам представляется неизбежным более активное использование в экономической политике **дифференцированного подхода** - разнообразию российского пространства должна соответствовать система достаточно дифференцированных во временном и территориальном разрезах инструментов этой политики. Это может происходить как путем принятия соответствующих федеральных законов, так и путем расширения компетенций региональных и местных властей.

Для сокращения потенциала предпринимательских рисков в налоговой, кредитной, валютной, бюджетной, таможенной, ценовой и т.д. политике на продукцию естественных монополий **необходимы всесторонний учет последствий принимаемых решений и своевременная нейтрализация ожидаемых негативных явлений.**

В рамках дифференцированного подхода федеральный центр призван участвовать в финансировании инфраструктуры, особенно в строительстве современных автодорог и систем связи, направлять иностранные кредиты на проекты, способные улучшить региональные пропорции, способствовать развитию сильных сторон экономики регионов и

повышению их способности к саморазвитию. Весьма перспективными для выравнивания условий развития регионов и улучшения региональных пропорций являются Интернет-технологии.

Проблема адаптации российского пространства к условиям открытости должна решаться совместно с проблемой диверсификации международной специализации России в системе глобальной экономики за счет высокотехнологичных отраслей. В условиях дефицита финансовых ресурсов эти проблемы могут быть решены только в рамках **программного подхода**, при жестком контроле за трансграничным движением национальных финансовых ресурсов и широком привлечении внешних инвестиций. **Программы развития регионов**, в которых должны учитываться потенциально сильные и слабые стороны региональной экономики, могут сыграть важную роль в снижении региональных предпринимательских рисков.



Гузель Сингатуллина \*

## **Многообразие социально-экономического развития регионов и проблемы бюджетного федерализма**

Бюджетный федерализм предполагает, что финансовые взаимоотношения субъектов России с федеральным центром нацелены на эффективное формирование и использование общегосударственных финансовых ресурсов. Эти взаимоотношения строятся с учетом влияния исторических, географических, политических, экономических и этнокультурных факторов.

Проблемы бюджетного федерализма особо актуальны для России с ее размерами, географической протяженностью, исторической и национальной спецификой отдельных регионов. К началу проведения рыночных реформ Россия представляла и в значительной степени сейчас представляет высокоцентрализованное, но слабо управляемое государственное образование, несмотря на официальное декларирование ее как федеративного государства и активный переговорный процесс по заключению договоров о разграничении предметов ведения между федеративным центром и субъектами федерации.

Децентрализация финансовых ресурсов целесообразна в той мере, в какой она позволяет выполнять функции государства на всех уровнях с максимальной эффективностью. Ряд функций носит общегосударственный характер (оборона, госбезопасность и др.), поэтому децентрализация финансовых ресурсов для их осуществления нецелесообразна. Затраты на финансирование этих функций должны нести все субъекты РФ, что достигается расщеплением системы налогов и формированием федерального бюджета.

Взаимоотношения бюджетов субъектов РФ с федеральным центром охватывают следующие направления: 1) распределение налогов по уровням бюджетов; 2) бюджетное выравнивание; 3) ссудно-управленческие отношения; 4) адресно-целевые отношения.

К основным направлениям реформирования модели бюджетного федерализма относятся:

- реформирование действующей модели разграничения прав ведения и расходных полномочий между федеративным центром и субъектами федерации;
- реформирование действующей модели разграничения налоговых полномочий и применяемой схемы сглаживания вертикального дисба-

---

\* Сингатуллина Гузель Рафиковна - доцент Казанского государственного университета, кандидат экономических наук.

ланса в системе бюджетного федерализма;

- создание модели сглаживания горизонтального финансового дисбаланса, формирование схемы выравнивающих платежей;
- формирование программных схем долгосрочного выравнивания уровней социально-экономического развития субъектов федерации.

Завышенный уровень централизации имеет место практически во всех элементах системы бюджетного федерализма. В налоговой системе это проявляется: 1) в доминировании федеральных налогов в доходах бюджетов всех уровней; 2) по большинству налогов субъектов федерации и местных налогов и сборов формирование налоговой базы и границы налоговых ставок также регулируются федеральным законодательством; 3) в России активно используется модель распределения налоговых доходов (НДС, подоходного налога), жестко привязывающая бюджеты центра и субъектов федерации друг к другу.

В области используемых механизмов сглаживания горизонтального финансового дисбаланса и системы финансового выравнивания доминирование федерального начала проявляется в: 1) сохранении значительных перераспределительных финансовых потоков, замыкающихся на федеральном бюджете; 2) построении системы трансфертов, при которой на федеральном уровне производится постатейный учет не только доходов бюджетов субъектов федерации, но и их расходов; 3) скрытом перераспределении через систему трансфертов доходов от собственных и фактически закрепленных источников.

Наиболее болезненным компонентом межбюджетных отношений является распределение прав ведения и расходной ответственности. Действующая Конституция РФ определяет права ведения Федерации и права совместного ведения федеративного центра и субъектов федерации. Вопрос о правах субъектов однозначно не рассмотрен. В исключительной федеральной юрисдикции находятся расходы на финансирование национальной обороны, международной деятельности и обслуживание государственного долга. В исключительной юрисдикции субъектов федерации - расходы на содержание жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ). Все остальные категории расходов осуществляются за счет бюджетов обоих уровней. При этом просматриваются следующие тенденции:

- региональные бюджеты финансируют большую часть расходов на социально-культурные мероприятия;
- доля федерального бюджета в общем объеме дотаций сельскому хозяйству незначительна. Основную нагрузку здесь несут бюджеты субъектов федерации;
- если раньше большая часть расходов на промышленность и строительство приходилась на федеральный бюджет, то теперь бюджеты субъектов РФ финансируют почти половину этих расходов;

- имеет место финансирование в скрытой форме за счет федерального бюджета части расходов отдельных субъектов федерации на ЖКХ. Это касается тех субъектов федерации, где собственные доходы бюджета не покрывают даже этой одной статьи расходов;

- недофинансирование отдельных категорий расходов за счет федерального бюджета приводит к тому, что некоторые статьи, находящиеся в полной компетенции федерального уровня, начинают финансироваться за счет бюджетов субъектов федерации.

Основным направлением реформирования модели разграничения расходной ответственности становится четкое и однозначное распределение ответственности по финансированию конкретных категорий расходов за счет бюджета соответствующего уровня и недопущение как скрытого перераспределения полномочий в пользу субъектов федерации, так и переложения обязанностей субъектов федерации по финансированию расходов на федеральный бюджет.

В мировой практике широко применяются три основные модели распределения налоговых полномочий в системе бюджетного федерализма: распределение налоговых источников и их раздельное использова-

#### Распределение налоговых полномочий

<i>Виды налоговых платежей</i>	<i>Раздельное использование налоговых источников</i>	<i>Совместное (параллельное) использование налоговых баз</i>	<i>Разделение полученных налоговых доходов</i>
Налог на прибыль		Канада, США, Россия	Германия
Подоходный налог с физических лиц		Канада, США	Германия, Россия
НДС	Канада		Германия, Россия
Налог с продаж	Канада, США		
Акцизы		Германия, Канада, США	Россия
Налоги на имущество	Германия, Канада, США, Россия		
Налоги на природные ресурсы	Канада, США	Россия	



ние; последующее разделение части полученных федеральным бюджетом от раздельного использования этих источников доходов; совместное использование одной и той же налоговой базы.

В различных странах используются различные модели. Так, в германской модели бюджетного федерализма доминирует разделение получаемых налоговых доходов между федеральным бюджетом и бюджетами земель. В США и Канаде разделение налоговых доходов не применяется. Эти страны строят независимо налоговые системы федерации и субъектов и используют модели раздельного использования налоговых баз.

В настоящее время в РФ формально используются все три основные формы распределения налоговых полномочий между уровнями бюджетной системы, но роль этих трех форм не одинакова. Однозначно доминирует разделение федеральных налогов между бюджетами всех уровней, второй по значимости формой является совместное использование доходной базы, а роль раздельного использования источников крайне незначительна.

Результатом существенной завышенности статуса многих федеральных налогов является необходимость распределять практически все федеральные налоги между федеральным центром и субъектами федерации. Как следствие возникают значительные перераспределительные потоки, мощные встречные потоки финансовых ресурсов, постоянные конфликты по поводу зачисления налогов и нормативов их распределения.

Основными направлениями реформирования системы бюджетного федерализма в части распределения налоговых полномочий становятся следующие:

- однозначное определение налогов, по которым может иметь место совместное использование налоговой базы со стороны федерального бюджета, бюджетов субъектов федерации, местных бюджетов;

- однозначное определение налоговых источников, полностью закрепленных за субъектами федерации в качестве источников доходов соответствующих уровней. Представляется целесообразным по этой категории налогов передать в юрисдикцию субъектов определение облагаемой базы и ставок, оставив за федеральным уровнем лишь установление общих принципов налогообложения данных субъектов;

- однозначное урегулирование права собственности в отношении различных видов природных ресурсов со всеми субъектами федерации. Это урегулирование должно включать не только обобщающую формулировку о совместной или общей собственности на те или иные ресурсы, но и режим их эксплуатации, право на налогообложение, режим использования доходов от собственности на ресурсы и т.д.;

- закрепление допустимости или недопустимости переноса различных элементов экономического (в частности, налогового) бремени за

пределы юрисдикции субъекта федерации.

Один из главных недостатков существующей в России модели бюджетного федерализма - острая вертикальная несбалансированность бюджетной системы, состоящая в значительном превышении объема фактически сложившихся расходных полномочий консолидированных бюджетов субъектов Федерации по сравнению с их бюджетной обеспеченностью.

Гипертрофированный рост расходной нагрузки на субфедеральный уровень бюджетной системы вызывает последующее перераспределение средств между звеньями этой системы, ведет к созданию встречных финансовых потоков, создает искусственную дотационность территориальных бюджетов и увеличивает число регионов-получателей финансовой поддержки. Речь идет об отказе от политики «кнута и пряника» и формировании новой, стимулирующей межбюджетной политики, перспективной как для территорий-доноров, так и реципиентов.

Необходимость выравнивающих трансфертов предопределяется значительной степенью дифференциации субъектов федерации по уровню экономического развития, финансовому потенциалу, бюджетным доходам на душу населения. В РФ показатель ВВП на душу населения варьирует от минимума к максимуму в пределах 14,5 раз (в Австралии 1,4 раза, Канаде - 1,8 раза, Швейцарии - 2,2 раза, Бразилии - 8,3 раза).

Действующая модель трансфертов за счет федерального фонда финансовой поддержки регионов, несмотря на ее постоянное совершенствование, пока не отвечает требованиям эффективного развития экономики страны. Выравнивание производится практически по всей совокупности доходных источников без учета статуса этих источников. Это приводит к косвенному скрытому перераспределению доходов от фактически закрепленных или собственных источников от одного субъекта федерации другим. Тем самым ликвидируется стимул для субъектов федерации к расширению собственной доходной базы, поскольку любой прирост доходов по сравнению со средним для субъектов федерации, получающих трансферт, подлежит перераспределению. И только в том случае, если субъект федерации вообще не получает трансферт, для него прирост его бюджетных доходов над средней величиной имеет смысл, поскольку остается в его распоряжении.

Выравнивание бюджетов по уровню доходов в условиях существенной объективной дифференциации уровня доходов населения и уровня цен в регионах не ведет к реальному выравниванию финансовых возможностей регионов по обеспечению населению определенного стандартного набора государственных услуг. Попытки ввести корректировку на соотношение душевых расходов (по экономическим районам или группам регионов) однозначно заинтересовывают субъекты федерации в наращивании текущих расходов в ущерб расходам капитального ха-

рактера. Учет текущих расходов и обеспечение субъектам федерации доходов, достаточных для покрытия определенного уровня расчетных текущих расходов планового периода, вносит элемент субъективизма.

Представляется целесообразным пересмотреть подход к определению трансфертов и впредь понимать под финансовым выравниванием не чисто выравнивание доходов бюджетов субъектов федерации, а финансовый механизм выравнивания финансовых возможностей представления определенного стандартного (или минимально гарантированного) уровня государственных услуг населению.

Стрежнем реформирования модели горизонтального выравнивания могло бы стать принятие Закона о бюджетном выравнивании, согласованного со всеми субъектами федерации. Именно закон, а не ежегодно пересматриваемая методика должен регулировать принципы и механизмы предоставления регионам выравнивающих трансфертов. Таким образом, нормализация межбюджетных отношений требует создания и законодательного закрепления четкого и прозрачного механизма горизонтального выравнивания, не допускающего скрытого перераспределения полномочий и функций.

Практика трансфертов из федерального бюджета в бюджеты субъектов РФ не только не привела к выравниванию уровня социально-экономического развития регионов, но и усугубила их различия. Зависимость регионов от помощи федерального бюджета нарастает. В этих условиях необходимы коренные изменения трансфертной политики, направленные на повышение финансовой самостоятельности и ответственности регионов, поощрение их собственных усилий в преодолении бюджетного кризиса, наращивание доходной базы регионального и федерального бюджетов, ускорение социально-экономических реформ.

Модернизация бюджетно-налоговых отношений в рамках принятой модели фискального федерализма должна быть нацелена на: 1) четкое разделение между уровнями власти предметов ведения, на основе которого необходимо определить объемы обязательных бюджетных расходов каждого уровня; 2) изменение пропорций налоговых поступлений в бюджеты разных уровней в целях сокращения дотационности региональных и местных бюджетов, повышения их финансовой самостоятельности; 3) переход от универсальных дотаций к системе предельно локализованных субвенций; 4) применение специальных процедур повышения результативности финансовой поддержки регионов.



Леонид Вардомский, Елена Скатерщикова \*

**Особенности внешнеэкономических связей регионов  
Российской Федерации в контексте их  
социально-экономического развития**

В России межрегиональные различия по степени включенности в международные хозяйственные связи очень велики, хотя с институциональной точки зрения либерализация в равной мере охватывает всё пространство России. В значительной мере это связано с наследием прошлого, но в немалой степени на это влияют закономерности рыночных отношений, а также политика федерального центра и субъектов РФ.

В условиях государственной монополии на внешние связи и централизации доходов от внешнеэкономической деятельности в союзном бюджете эти различия не имели большого значения. Но в условиях федерализации и рыночных отношений объемы внешнеэкономических связей тесно коррелируют с финансовым положением субъектов РФ. Разница между регионами по интенсивности внешнеэкономических связей обуславливает неравенство между ними в финансовых ресурсах, которые могут использоваться для потребления и накопления.

Если распределить суммарный объем экспортных операций России (66,7 млрд. долл. в 1998 г.) между теми регионами, с территориями которых осуществлялись соответствующие товарные потоки, то мы получим следующую картину.

Все регионы с этих позиций можно разделить на 3 группы.

В первую войдут 16 регионов – миллиардеров, на их долю приходится 75,8% всего экспорта России.\*\*

Во-вторую – 16 регионов с экспортом от 0,5 до 1 млрд. долл. На них приходится 15,0% экспорта России. 23 региона экспортировали на сумму в пределах 100 - 500 млн. долл. и у 24 регионов объем экспорта меньше 100 млн. долл., в том числе у 13 - менее 50 млн. долл.

---

\* Вардомский Леонид Борисович – доктор эконом. наук, руководитель Центра постсоветского экономического развития и сотрудничества Института международных экономических и политических исследований РАН;

Скатерщикова Елена Евгеньевна – советник Главного территориального управления Президента Российской Федерации.

\*\* В России насчитывается 16 субъектов федерации с объемом экспорта более 1 млрд. долл., включая прямые и посреднические поставки товаров и услуг: Москва, Тюменская область (с Ханты-Мансийским и Ямало-Ненецким АО), Красноярский край (с Таймырским и Эвенкийским АО), Свердловская, Иркутская, Челябинская, Санкт-Петербург, Пермская, Вологодская, Ленинградская, республики Татарстан и Башкортостан, Московская, Самарская, Кемеровская, Липецкая области.

Второй эшелон составляют 17 субъектов РФ с объемом экспорта в пределах 500 - 1000 млн. долл.: Хабаровский край, Оренбургская, Мурманская области, республика Саха, Нижегородская, Тульская, Волгоградская, Белгородская области, республики Карелия и Коми, Ростовская, Краснодарский и Приморский края, Томская, Омская, Архангельская (вместе с Ненецким АО).

И, наконец, третью группу составляют 47 регионов с экспортом до 0,5 млрд. долл.; суммарный объем их экспорта 9,2%.

Межрегиональные различия экспортных операций огромны.

По абсолютным объемам экспорта субъекты РФ различаются в тысячи раз: от 8 млрд. долл. в Тюменской области до 500 тыс. долл. в республике Тыва. В расчете на одного жителя различия между регионами по объемам экспортной деятельности столь же велики. В 1998 г. только у 18 регионов этот показатель превышал среднероссийский уровень в 455 долл. (в 1996 г. – 600 долл.): Тюменская, Москва, Вологодская, Красноярский край, Ленинградская, Липецкая, Иркутская, Мурманская, Республики Саха, Хакасия, Карелия, Камчатская, Хабаровский край, Свердловская, Пермская, Республика Коми, Томская и Челябинская области. Причем только у первых четырех объем экспорта на душу населения был выше среднемирового уровня в 900 долл.

В большинстве регионов с крупными объемами экспорта вывоз значительно превышает ввоз. В I полугодии 1999 г. при общем положительном сальдо торгового баланса России в размере 16,4 млрд. долларов 54 субъекта Российской Федерации имели положительное сальдо в размере 18 млрд. долл. и 25 регионов - отрицательное сальдо в объеме 1,6 млрд. долл. По сравнению с аналогичным периодом прошлого года число субъектов Российской Федерации, имевших положительное сальдо торговли, увеличилось на 18 регионов.

Отрицательное внешнеторговое сальдо характерно для приграничных и приморских районов, в которых сравнительно широко представлена неорганизованная (челночная) торговля. Через них в Россию завозится, а затем распространяется по остальной территории по каналам мелкооптовой и неорганизованной торговли большая часть импорта.

Рассматриваемая ситуация исключительно динамична, и колебания экспорта существенно превосходят колебания производства, спроса и предложения на внутреннем рынке.

Импортные операции со странами дальнего зарубежья осуществляли все субъекты Российской Федерации, со странами СНГ – все кроме Республики Тыва, Чукотского автономного округа и Магаданской области.

При сокращении объемов импорта по России в целом, в 17 регионах отмечен рост импорта из стран дальнего зарубежья, в 5 – из стран СНГ. В ряде регионов наблюдалось сокращение объема импортных опера-

ций в размерах меньших, чем по России в целом: со странами дальнего - в 30 субъектах, со странами СНГ – в 37.

Для российского экспорта субъектов Российской Федерации по-прежнему характерны следующие товары: продукция топливно-энергетического комплекса, черные и цветные металлы, на которые пришлось 63,1% его стоимостного объема. Доля продукции машиностроения составила 9,7%, продукции нефтехимии – 8,5%.

В импорте субъектов Российской Федерации основное место занимали продукция машиностроения, продовольствие и сырье для его производства, продукция нефтехимического комплекса, на которые приходилось более 78,8% всего импорта.

Анализ развития внешней торговли позволяет выделить среди субъектов РФ несколько типологических групп с характерными особенностями экспортно-импортной деятельности.

**Первую** группу составляют Москва и Санкт-Петербург, выполняющие важные посреднические функции в обслуживании внешнеторгового оборота России, что обусловлено их транспортно-географическим положением, развитой банковской, коммуникационной и складской инфраструктурой, сосредоточением квалифицированных кадров и необходимой информации. Развитие этих функций связано, прежде всего, со столичным статусом и ролью мегаполисов в экономической жизни. Причем объемы внешнеторговой деятельности в Москве, отражая ее политический и финансовый вес, в несколько раз выше, чем в северной столице. Собственный экспортный потенциал обеих столиц невелик, но огромна роль в продвижении российских товаров на внешние рынки и распределении импорта по территории России. Санкт-Петербург играет важную роль в обеспечении внешнеторговых связей на Балтике и Европейском Севере. Зона внешнего влияния Москвы значительно шире и охватывает не только Европейский центр, но и уральские и сибирские регионы. Объемы экспорта на душу населения в этой первой группе «двух столиц» составляют 1300 долл.

**Ко второй** группе относятся старопромышленные регионы с мощной разнообразной экономикой, в которых сосредоточены крупные экспортные ресурсы России. Их экспортную базу составляют 3-4 крупные товарные позиции: энергоресурсы, металлы, химическая продукция, лесная и бумажная продукция, машины и оборудование. К крупнейшим по объемам внешней торговли регионам этой группы относятся Иркутская, Оренбургская, Пермская, Самарская, Свердловская, Нижегородская, Кемеровская области, Красноярский край, республики Татарстан и Башкортостан. Экспорт в них заметно превышает импорт. К этой же группе могут быть отнесены Волгоградская, Ленинградская, Омская, Томская, Тульская, Удмуртская республика, Челябинская, Ярославская области, но у них объемы внешней торговли заметно меньше. Объемы

экспорта на одного жителя колеблются от 300 до 800 долл.

**К третьей** группе относятся регионы, в которых резко преобладают одна-две отрасли, имеющие первостепенное экспортное значение для России. Деятельность экспортных отраслей обеспечивает устойчивое состояние всей региональной экономики. К регионам с монопродуктовой структурой экспорта относятся Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий АО, Вологодская, Липецкая, Мурманская, Белгородская области, республики Карелия, Коми и Хакасия. Это регионы сравнительно нового промышленного освоения, в которых структурообразующие производства широко включены во внешнеторговые связи. В регионах этой группы экспорт также резко превышает импорт. Объем экспорта на душу населения в этой группе составляет 1100 долл.

**Четвертую** группу образуют регионы, в которых имеется значительный экспортный потенциал, и, благодаря приграничному положению на крупных международных коммуникациях, большое развитие приобрела посредническая и челночная торговля. Это - Калининградская, Ростовская области, Краснодарский, Приморский, Ставропольский и Хабаровский края, а также Московская и Новосибирская области. В этих регионах импорт либо превосходит по объему экспорт, либо примерно равен ему. Причем в экспорте высокую долю занимают транспортные услуги. В этой группе регионов объемы экспорта на душу населения в 1998 г. колебались в пределах 100 - 500 долл.

Для **пятой** группы характерен низкий уровень участия во внешнеторговых связях хозяйства. Это в основном районы старого освоения с преобладанием в структуре промышленности машиностроения и отраслей ВПК, легкой, пищевой и других отраслей обрабатывающей промышленности. В связи с этим они имеют ограниченный экспортный потенциал, а благодаря глубинному положению не могут выполнять в широких объемах импортные функции. К регионам этой группы относятся: Алтайский край, Воронежская, Владимирская, Калужская, Кировская, Костромская, Курганская области, республики Марий Эл, Мордовия, Пензенская, Саратовская, Тамбовская, Ульяновская области, Чувашская республика и др. Объем экспорта на душу населения в этих регионах не превышает 200 долл. Необходимо отметить, что экспорт этой группы регионов растет быстрее, чем у регионов других групп.

**К шестой** группе относятся приграничные регионы, не располагающие значительным экспортным потенциалом. Это либо районы низкой степени хозяйственного освоения, либо сильно отстающие по социально-экономическому развитию. К ним относятся субъекты РФ, расположенные по дальневосточной, восточносибирской и северокавказской периферии: республики Алтай, Бурятия, Тыва, Астраханская, Амурская, Магаданская и Читинская области, Еврейская АО, республики Северного Кавказа. В этих регионах импорт, как правило, превышает экспорт.

Объемы экспорта на душу населения в этой группе достигает лишь 64 долл. По абсолютным и относительным показателям развития внешней торговли они уступают регионам других групп.

Итак, мы выделили шесть групп российских регионов с диапазоном колебаний экспорта от 1300 до 64 долл. на человека. Различия столько велики и настолько объективны, что ни о каком едином внешнеэкономическом пространстве России не может быть и речи. С этих позиций РФ представляет конгломерат регионов с совершенно разным потенциалом и, более того, разными интересами, которые уже сейчас начинают входить в противоречия друг с другом. И эти противоречия с ростом реального сектора экономики будут только возрастать.

В связи с этим крайне важно сопоставить внешнеэкономическую открытость и финансовое положение регионов, которые оказывают решающее влияние на развитие внешнеэкономических связей регионов.

Если «финансовое положение» – термин общепринятый и понятный, то под «внешнеэкономической открытостью» понимается степень вовлечения России и ее регионов в мировую экономику, уровень либерализации внешней торговли.

В условиях высоких рисков предпринимательской деятельности на внутреннем рынке возможность работы на внешних рынках приобрела для хозяйствующих субъектов жизненно важное значение. Поставки на экспорт означают получение «живых денег», международное признание выпускаемой продукции, укрепление позиций на внутреннем рынке. «Челночная» деятельность населения в определенной степени решает проблему занятости, создает конкурентную среду на внутреннем потребительском рынке, активизирует деятельность торговли, туристической сферы, транспорта, кредитных учреждений и т.д. Иностранные инвестиции и кредиты способствуют оживлению инвестиционной деятельности в регионах.

Неравномерность размещения в России иностранных инвестиций заметно сильнее, чем внешней торговли. Иностранные инвестиции осуществляются в большинстве субъектов Федерации, однако, основной их объем реализуется в 10-15 субъектах РФ. В 1998 г. на долю первой десятки пришлось 80% всех иностранных инвестиций. Во внешней торговле первые десять регионов дают около 60%. Состав регионов - крупнейших получателей инвестиций в 1995 -1998 гг. довольно сильно изменился. В сравнении с ним региональная структура внешней торговли значительно более стабильна.

Наиболее открытые субъекты РФ имеют в среднем более устойчивое финансовое положение.

Небольшая по объемам помощь (доля субъекта в фонде поддержки 0,5 и менее от их доли в населении РФ) была заложена в бюджете для группы регионов с открытостью проэкспортного типа. Эти регионы дают



в федеральный бюджет значительно больше, чем получают из него.

Закономерность лучшего финансового положения у регионов, широко включенных во внешнеэкономические связи, нарушается у субъектов РФ с открытостью приграничного типа. Они нуждаются в крупных объемах финансовой поддержки из федерального бюджета. У дальневосточных субъектов РФ доля в фонде поддержки в несколько раз превышает их долю в населении: у Магаданской области в 7 раз, у Камчатской области в 5 раз, у Приморского края в 3 раза. Это обусловлено структурой их экономики, из которой наиболее сильно во внешнеэкономические связи включены производство морепродуктов и морской транспорт. Большинство других отраслей и производств, утратив из-за удаленности позиции на российском рынке, не смогли широко выйти на внешний. Устойчивая работа первых двух отраслей не может компенсировать убытки остальных секторов экономики. Кроме того, рыбный промысел характеризуется наиболее значительными объемами теневого экспорта. Бюджетно-финансовые проблемы дальневосточных регионов обусловлены также их оборонными функциями, малоемким региональным рынком и природно-климатическими условиями.

С аналогичными функциями и условиями связана зависимость бюджетов проэкспортных Архангельской и Мурманской областей от федеральных трансфертов. В Кемеровской и Ростовской областях крупные федеральные трансферты направляются на реструктуризацию угольной промышленности.

Включение страны в мировую финансовую систему означает диверсификацию денежных источников регионального развития. Но одновременно резко возросшая мобильность национальных финансовых ресурсов способствует их легальному или нелегальному оттоку в места более надежного и эффективного помещения.

Тем не менее, финансовые ресурсы территорий в растущей степени зависят от деятельности предприятий и организаций регионов на внешних рынках и доходов занятого на них персонала. Сюда же следует приплюсовать доходы населения от «челночной» торговли и приток в регион иностранных инвестиций и кредитов.

**Типы регионов по характеру внешнеэкономической открытости** были составлены на основе анализа данных о внешней торговле и объемах иностранных инвестиций регионов РФ. Среди 89 субъектов РФ лишь 37 могут быть отнесены к категории со сравнительно широкими внешнеэкономическими связями в абсолютном и относительном выражении. Но их внешняя открытость по своему содержанию неодинакова. Выделяются три характерных типа открытости: **центральный, приморский /приграничный/ и проэкспортный.**

**Центральный тип** наблюдается в субъектах РФ с мощным экономическим и научно-техническим потенциалом, с городом с миллионным

населением в качестве регионального центра, который имеет зону рыночного и культурного тяготения, сильно превосходящую свой регион: Москва и Московская область, Санкт-Петербург и Ленинградская область, Нижегородская, Самарская и Свердловская области, Республика Татарстан. Эти субъекты имеют разнообразные и крупномасштабные внешнеэкономические связи, сильно диверсифицированные по географическим направлениям и предметному содержанию. Это регионы с наиболее благоприятным предпринимательским климатом. Они обеспечивают интеграцию российской финансовой системы в мировую; среди регионов этого типа резко выделяется Москва. На регионы, отнесенные к этому типу, приходится более 50% внешнеторгового оборота и около 70% накопленных прямых иностранных инвестиций (ПИИ).

**Приморский /приграничный/ тип** открытости отличают высокие относительные показатели открытости, но сравнительно узкий спектр внешнеэкономической деятельности при большом удельном весе в ней соседних стран. Во внешней торговле высока доля услуг. Это крупные центры челночной торговли, через которые вывозятся крупные объемы иностранной валюты. Регионы с этим типом открытости широко включены в приграничное и субрегиональное сотрудничество. Наиболее четко он представлен в дальневосточных регионах: Приморском и Хабаровском краях, Сахалинской, Камчатской, Магаданской областях, а также республике Карелия и Калининградской области, Ростовской области и Краснодарском крае. На регионы этого типа приходится около 8% внешнеторгового оборота страны и более 12% накопленных ПИИ.

Открытость **проэкспортного** типа связана с крупномасштабным экспортным производством, которое делает его привлекательным для иностранных инвесторов и кредиторов. Регионы этого типа характеризуются крупными абсолютными объемами экспорта и, благодаря этому, высокими относительными показателями внешнеторговой открытости. Они обеспечивают большую часть валютных поступлений в страну. Этот тип открытости наблюдается в Тюменской области с ХМАО и ЯНАО, республиках Коми, Башкортостан, Хакасия, Архангельской с НАО, Белгородской, Вологодской, Иркутской, Кемеровской, Липецкой, Мурманской, Новгородской, Оренбургской, Пермской, Челябинской областях, Красноярском крае с Таймырским АО. На эти регионы приходится более 30% внешнеторгового оборота страны, но примерно 17% накопленных ПИИ.

От этой группы отличаются регионы-интроверты, экономика которых обращена преимущественно на внутренний рынок. Они имеют ограниченные внешнеторговые связи и мало привлекательны для иностранных инвесторов. В России насчитывается 39 регионов низкой степени открытости, которая обусловлена структурными особенностями экономики и глубинным положением: области и республики Центрально-

го, Волго-Вятского, Поволжского районов, северокавказские республики, регионы юга Сибири. Это, как правило, ярко выраженные периферийные регионы. Они характеризуются острым дефицитом финансовых ресурсов и наиболее высокими предпринимательскими рисками.

Остальные субъекты РФ, их 13, - регионы с ограниченной открытостью. Это - Владимирская, Воронежская, Волгоградская, Новосибирская, Омская, Саратовская, Смоленская, Томская, Тульская, Ярославская области, Ставропольский край, Удмуртская Республика и Республика Саха.

Анализ региональной структуры открытости российской экономики показал, что она реализуется в основном через крупные города, выполняющие функции административно-политических центров. В главных городах субъектов РФ, как правило, действует большинство всех размещенных в регионе предприятий с иностранным участием, в них концентрируются внешнеторговые функции, привлекаемые в регионы иностранные кредиты, обслуживающие и сопутствующие виды деятельности. В то же время большая часть периферийных территорий находится вне процессов интернационализации экономики.

Крупнейшим участником внешнеэкономической деятельности среди субъектов Российской Федерации по-прежнему остается г. Москва, на долю которой пришлось 30% российского экспорта и 34,3% импорта. В 1998 г. через столичные предприятия и организации прошло около 20 млрд. долл. российского экспорта (в 1996-1997 гг. 30 млрд. долл., 1995 г. - 10,1 млрд. долл., в 1994 г. - 5 млрд. долл.).

Доля г. Москвы в экспорте продукции топливно-энергетического комплекса составила 40,7%; машиностроительной продукции - 27,0%, продовольствия - 14,9%; в импорте древесины и изделий из нее - 46,1%, продовольственных товаров и сырья для их производства - 40,1%, нефтехимической продукции - 34,2%, машин и оборудования - 31,5%, черных и цветных металлов - 30,7%.

Независимо от имеющихся межрегиональных различий по степени внешнеэкономической открытости, все российские регионы сталкиваются со структурными ограничениями участия их хозяйства в международных экономических связях. Они обусловлены неизменностью мирохозяйственной роли России как производителя топлива, сырья и материалов и потребителя готовой продукции.

Из изложенного материала вытекают следующие выводы.

Во-первых, доходы регионов от внешнеэкономической деятельности, по сути, являются отражением тех или иных структурных преимуществ, которые они имеют в системе мирового хозяйства или национального хозяйства в части, связанной с обслуживанием внешнеторговых и связанных с ними финансовых потоков.

Во-вторых, межрегиональные различия по характеру и степени от-

крытости в значительной мере определяли нараставшее до августовского кризиса расслоение субъектов РФ по уровню социально-экономического развития и динамике рыночной трансформации региональной экономики. Девальвация рубля существенно понизила эффективность импортных операций и способствовала оживлению импортозамещающих производств. Но их устойчивая реанимация возможна при условии, с одной стороны, повышения конкурентоспособности и приближения по доходности и денежной отдаче к экспортному производству, а с другой, сохранения курсовых или тарифных барьеров на пути импортных товаров.

В-третьих, либерализация внешнеэкономической деятельности обнажила проблему структурно-технологических, кадровых и социально-психологических ограничений в эффективном использовании внешних факторов для целей устойчивого развития. В российском варианте открытие экономики обернулось консервацией традиционной модели участия страны в международном разделении труда, бегством капитала, утечкой «мозгов», разрушением национальных высокотехнологичных производств, долговым кризисом. В региональном плане это проявляется в том, что доходы от экспорта ресурсов не только концентрируются в проэкспортных регионах, а в значительной степени оседают и в столичных территориях. Доходы от продажи высокотехнологичной продукции в основном получают регионы с центральным типом открытости, в которых концентрируются современные импортозамещающие производства. Доходы от внешнеэкономической деятельности приграничные районы получают, главным образом, за счет российских регионов и некоторых стран СНГ.

В-четвертых, проблема устойчивого развития российских регионов в условиях глобализации экономики и регионализации международного сотрудничества может быть решена только путем повышения доходности экспортной и импортозамещающей деятельности. В регионах с центральным типом открытости наращивание экспортного потенциала необходимо осуществлять за счет высокотехнологичных производств и сферы услуг, в регионах проэкспортного типа - за счет повышения степени обработки вывозимых товаров, в приграничных районах - за счет добывающих и обрабатывающих производств и сферы услуг.



### **§3. Политические силы в России и перспективы федерализации**

Василий Филиппов \*

#### **Грядущие реформы российского федерализма: встретят ли они оппозицию в Парламенте?**

Завершилась эпоха Б. Ельцина. Можно по-разному оценивать политические итоги минувшего десятилетия: были взлеты, были падения. Но вполне очевидно, что это был период стремительной деградации российской государственности.

Реформы системы государственного управления, инициированные В.Путиным в 2000 г., позволяют надеяться на то, что мы прошли «нижнюю точку» распада. Пока в высшей степени сложно оценивать перспективы модернизации отечественной модели федерализма: мы не знаем даже, являются ли инициативы нового Президента России этапом в реализации продуманной концепции, или, напротив, являются собой образец политического экспромта. Но то, что вектор региональной политики изменился на противоположный – факт несомненный. Пожалуй, если бы можно было представить В.Путина говорящим в состоянии известной эйфории нетленные афоризмы, то мы услышали бы: «Верните суверенитета столько, сколько мы захотим забрать!»

В этом контексте далеко не риторическими представляются вопросы о том, в какой степени российское общество готово к таким реформам и поддержит ли российский политический истеблишмент серьезное перераспределение властных полномочий. В этой статье, написанной по материалам моих интервью с лидерами политических фракций Государственной Думы, я постараюсь убедить читателя в том, что в сложившейся политической ситуации инициативы Президента, направленные на **постепенное, эволюционное** изменение структуры федеративных от-

---

\* Филиппов Василий Рудольфович – канд. истор. наук, заведующий сектором региональных исследований России Центра цивилизационных и региональных исследований Российской Академии Наук.

ношений, деполитизацию этничности, унификацию статусов, а возможно - и укрупнение субъектов Российской Федерации, не встретят серьезной парламентской оппозиции.

### *Левые*

*Фракция Коммунистической партии Российской Федерации (86 депутатов).* Позиция Г.А. Зюганова относительно состояния федеративных отношений более, чем критическая. «Отношения со многими республиками по сути уже сегодня носят не федеративный, а конфедеративный характер. А конфедерация для России – это полная гибель».<sup>138</sup> Геннадий Андреевич ушел от прямого ответа на вопрос о целесообразности сохранения верности ленинскому принципу государственного самоопределения избранных «социалистических наций». Однако в его ответе фактически прозвучало признание политической конъюнктуры избранного пути «национальной государственности», применительно к тому смутному времени, когда большевики кроили этнополитическую карту России. «Почему Ленин занял центристскую позицию по вопросу государственного устройства, отвергнув как крайне правый, так и левый подходы. Причина проста: если бы тогда не пошли по пути создания национальной государственности, то, скажем, закавказское объединение или Украина *могли бы и не войти в союзное государство*. Но тот же Ленин мудро понимал, что есть компартия, которая является «скрепой» (с ее централизованной политикой и жесткой исполнительной вертикалью) и которая обеспечит единство нашего государства».<sup>139</sup> Имплицитно в приведенном высказывании признается и политическая эфемерность сконструированного вождем мирового пролетариата этнофедеративного государства: слишком хорошо известно, что означало на практике наличие так называемой «скрепы». Известно и то, какого рода федерация была сконструирована в соответствии с представлениями о государственном самоопределении социалистических наций.

Более откровенным и обстоятельным в своих суждениях был заместитель председателя ЦИК КПРФ, депутат Государственной Думы РФ А.А.Шабанов. По его мнению, «самым оптимальным принципом жизнеустройства в многонациональном государстве представляется такой: союз территорий и семья народов. Если положить в основу союз территорий, представителем каждой из которых является все ее население, сразу же потеряет смысл разговор о титульных нациях...».<sup>140</sup> Александр Александрович признает, что нынешнее сочетание этногосударствен-

<sup>138</sup> *Политические лидеры о национальном вопросе. Интервью В.Р.Филипова с председателем ЦИК КПРФ, руководителем фракции КПРФ в Государственной Думе Г.А. Зюгановым. // «Этнографическое обозрение». 1997. № 5, с. 162.*

<sup>139</sup> *Там же.*

<sup>140</sup> *Там же.*

ного и административно-территориального принципов построения федерации обусловлено исторической традицией и специфическим соотношением политических сил Центра и региональных элит и полагает, что *«переход к принципу административно-территориального строительства – это та перспектива, к которой должна стремиться РФ»*; вместе с тем, он понимает, что *«к ней нужно идти постепенно»*, что *«это длительный и довольно сложный процесс»*, и что *«в нынешний кризисный период следует очень аккуратно относиться к каким-то резким переменам»*.<sup>141</sup> Особый интерес представляют в контексте данной темы позиции еще двух депутатов-коммунистов, председателей двух «профильных» комитетов Государственной Думы.

Председатель Комитета по делам Федерации и региональной политике Л.А.Иванченко в ходе интервью акцентировал (в силу своей профессиональной компетенции) внимание на экономическом аспекте федеративных отношений. Однако из некоторых его высказываний можно заключить, что он является одним из наиболее последовательных сторонников инноваций Президента России. Вот его мнение относительно «асимметричной», разностатусной модели федеративных отношений: *«Статус существующих типов субъектов Федерации определяется различными нормативно-правовыми актами. Статус республик - Конституцией Российской Федерации и конституциями республик. Статус краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов определяется Конституцией Российской Федерации и соответствующими уставами. Таким образом, нарушается принцип равенства прав субъектов Федерации в их взаимоотношениях в рамках Федерации. Это неравенство должно быть устранено»*.<sup>142</sup> Очевидно и то, что Л.А.Иванченко сторонник идеи укрупнения субъектов Российской Федерации. Он, в частности, полагает, что *«в настоящее время назрела необходимость глубокой реформы федеративных отношений. Федерация, включающая в себя 89 субъектов, мало управляема и со временем может стать совершенно неуправляемой. Возможный выход из создавшегося положения - укрупнение субъектов Федерации»*.<sup>143</sup>

Председатель Комитета по делам национальностей В.И.Никитин не считает унификацию субъектов Федерации актуальной проблемой, однако и он прекрасно понимает, что этническая государственность в том виде, в каком она оформилась в России за годы правления Б.Н.Ельцина, перспективы политического бытия не имеет. Он склонен думать, что очевидным результатом постсоветского реформирования российской го-

<sup>141</sup> Там же.

<sup>142</sup> Наши интервью. С Председателем Комитета по делам Федерации и региональной политике ГД РФ Л.А.Иванченко беседует наш корреспондент В.Р. Филиппов. // Российский региональный бюллетень. 1999. Т. 1. № 18.

<sup>143</sup> Там же.

сударственности стало оформление этнократических режимов в «национальных» республиках и связывает этот процесс с конъюнктурным торгом слабого коррумпированного Кремля и амбициозных этнополитических элит. «Сама федеральная власть заигрывала с этническими элитами, именно она инициировала этнический сепаратизм и формирование этнократических режимов в ряде «национальных» республик. В борьбе с тоталитаризмом, в борьбе с коммунизмом Кремль шел по пути разрушения, а в эпоху разрушения всегда поднимаются темные силы. Как только наступает ночь, начинаются бандитские налеты, разборки и т.д. Так же и здесь!»<sup>144</sup> Валентин Иванович осознает всю серьезность политических трансформаций истекшего года и связывает с реформами известные надежды на изменение характера федеративных отношений: «Если сегодня заигрывание с субъектами федерации закончилось, если не будет впредь приоритета одному региону в ущерб другому, привилегий одному этносу за счет другого, я думаю, что и в федеративных отношениях, и в отношениях между народами можно ожидать позитивных изменений».<sup>145</sup>

*Аграрнопромышленная депутатская группа (41 депутат).* Лидер аграриев Н.М.Харитонов еще более категоричен в своих суждениях. К ленинским концептам этнической государственности он относится без малейшего сочувствия: «Национально-территориальный принцип, положенный в основу при создании Советского Союза, оказался базой проблемы, которая долго была заморожена, но сегодня создает серьезные трудности в государственном строительстве новой России».<sup>146</sup> Будучи убежденным сторонником единого - административно территориального - принципа построения Федерации, он, тем не менее, подчеркивает необходимость «плавного» перехода к оптимальной, внеэтнической модели федеративных отношений. «Конечно, идея Г.Попова, В.Жириновского и других политиков единым взмахом руки взять и поделить страну на губернии содержит элемент опасности - как бы не плеснуть в сегодняшней тлеющий костер баночку бензина. Хотя как-то плавно перейти к губернскому устройству, видимо, необходимо».<sup>147</sup> Не воспринимая этнические проблемы как особенно значимые, лидер аграриев полагает, что они ситуативны и должны разрешаться так или иначе в зависимости от сложившейся на данный момент политической конъюнктуры: «вряд ли стоит гипертрофировать «национальный вопрос». Я думаю, что эта проблема должна решаться с точки зрения политичес-

<sup>144</sup> Интервью автора с председателем Комитета по делам национальностей ГД РФ В.И.Никитиным.//Архив автора.

<sup>145</sup> Там же.

<sup>146</sup> Интервью автора с лидером аграрной фракции Государственной Думы Н.Харитоновым.//Архив автора.

<sup>147</sup> Там же.



*кой прагматики*: будет ли полезно сохранять верность исторической традиции национально-государственного строительства или, напротив, этот принцип следует расценивать как вяло тлеющий фитиль этнического сепаратизма». <sup>148</sup>

### **Центр**

На политический центр в нынешнем Парламенте претендуют, по крайней мере, четыре фракции. Особый интерес представляют в актуальной политической ситуации две из них: «Народный депутат» и «Единство». Именно эти две фракции объявили себя рупором Президента в Государственной Думе, а соответствующие партийные структуры – «партиями власти». Во всяком случае, безоговорочная ориентация этих фракций на Кремль очевидна.

Фракция «Единство» (84 депутата). Лидер фракции - Б.В.Грызлов – однозначно негативно оценивает практику постсоветского государственного строительства: «Последнее десятилетие... объективно привело к формированию в стране, я бы сказал, *желеобразной структуры Федерации*. Способом существования этой структуры стало противоборство федерального Центра и регионов». И в этом контексте, чрезвычайно высоко оценивает реформы государственного управления, инициированные В.Путиным, подчеркивая причастность своей партии к разработке концепции реформ: «Руководство страны предприняло решительные действия для предотвращения развала Российской Федерации... Налоговая и федеральная реформа – два *поистине колоссальных события*, состоявшиеся, между прочим, при нашем непосредственном участии». <sup>149</sup> Примечательно и то, что лидер партии власти недвусмысленно дает понять, что завершён только первый этап реформ, главное – впереди. «Введение института полномочных представителей Президента и перераспределение властных полномочий между центром и субъектами Федерации является инструментом в борьбе против регионального монополизма. *Но это только начало процесса*. Сегодня в моде разговоры об угрозе авторитаризма. А как назвать систему, в которой мы с вами жили последние десять лет, когда отдельно взятый регион превращался в личный ресурс отдельно взятого губернатора в его торговле с федеральным центром?» <sup>150</sup> Важно и то, что при этом подчеркивается приверженность партии к эволюционному пути реформирования российской государственности. «Мы считаем, что в России более *не должно быть революций*». <sup>151</sup>

Депутатская группа «Народный депутат» (65 депутатов). Лидер этой депутатской группы Г.И.Райков вполне определенно заявляет: «Де-

<sup>148</sup> Там же.

<sup>149</sup> Там же.

<sup>150</sup> Там же.

<sup>151</sup> Там же.

путатская группа *разделяет курс на укрепление российской государственности*, который наметил Президент В.Путин». <sup>152</sup> В своем программном выступлении по поводу объявления «Народного депутата» политической партией, он обозначил укрепление государственности как приоритетное направление деятельности. «Мы должны сказать: для чего быть, каковы наши основные принципы... первое: *основной наш лозунг – укрепление государственности*. В этом отношении мы полностью поддерживаем Президента России». <sup>153</sup> Этот рефрен звучит во всех публичных выступлениях Геннадия Ивановича.

Фракция «Отечество – вся Россия» (45 депутатов). Выступая по телевидению, лидер и идеолог фракции «Отечество – вся Россия» Е.М.Примаков заявил, что он в целом приветствует укрепление властной вертикали в стране, однако опасается возникновения широкого поля антагонистических противоречий между губернаторами и «супергубернаторами» – полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах. При этом следует подчеркнуть, что это высказывание Евгения Максимовича – не дань политической моде, а давно осознанная и вербализованная позиция. Е.С.Строев, в частности, отдавая должное последовательности этой позиции, пишет: «Е.М.Примаков уже в самом начале своей деятельности в должности Премьера высказался в пользу введения санкций в отношении субъектов Федерации, нарушающих российское законодательство». <sup>154</sup>

Большой интерес в контексте нашей темы представляет позиция другого яркого депутата из этой фракции, лидера Аграрной партии России М.И.Лапшина. Он, в частности, считает, что «опыт суверенизации печален...», что «не оправдала себя практика абсолютизации автономий, доведение их до уровня самостоятельных государств». <sup>155</sup> Главный крестьянин России сокрушается: «Случилась такая глупость: уж очень заигрались в 1990-1991 гг. в суверенитеты, провозгласили себя наши автономии чуть ли не самостоятельными государствами. Нужно исходить из того, что все мы живем в едином государстве – Российской Федерации». <sup>156</sup>

Депутатская группа «Регионы России» (44 депутата). Лидеры и наиболее известные концептуалисты этой депутатской группы, пожалуй, наиболее лояльно относятся к существующей модели федеративного устройства России. Они, в целом, не считают нужным и разумным

<sup>152</sup> Депутат, будь с народом. Интервью В. Скурлатова с Г. Райковым. // *Возрождение*. 2001. № 2 (48).

<sup>153</sup> Райков Г. Решение, востребованное жизнью // «Слово». 2001. № 3 (221). 26 января – 1 февраля.

<sup>154</sup> Строев Е.С. Трудный поиск отечественной модели федеративных отношений. // «Федерализм». 1999. № 1, с. 13.

<sup>155</sup> Политические лидеры о национальном вопросе. Интервью В.Р. Филиппова с лидером Аграрной партии России М.И. Лапшиным. // *Этнографическое обозрение*. 1995. № 5, с. 130.

<sup>156</sup> Там же.

в сложившейся политической обстановке унифицировать статусы всех субъектов Российской Федерации. Но при этом, в политической ментальности лидеров и этой депутатской группы присутствует мысль о том, что сочетание этногосударственных и административно-территориальных субъектов в составе Федерации – явление временное, обусловленное наличной политической конъюнктурой и в перспективе (более или менее отдаленной) переход к менее конфликтному устройству государства неизбежен.

Отвечая на вопрос о разумности конструирования асимметричной федерации, О.В.Морозов сказал: «На мой взгляд, тогда это («асимметричная федерация» - В.Ф.) был *вынужденный политический компромисс*, другого пути не было, – нужно было как-то договориться о правилах игры. Слабость федерального Центра позволила регионам в тот момент заявить ту «планку самостоятельности», которую они хотели заявить, и никто не мог им перечить».<sup>157</sup> Примечательно и то, что региональная политика Б.Н.Ельцина не воспринимается лидером этой фракции как осмысленная и целенаправленная. По его мнению «федеральный Центр был крайне слаб, у него был очень ограниченный политический ресурс, чтобы проводить *осмысленную целенаправленную политику*, реализовывать свои цели. Состоялся крупный политический торг. Слабая федеральная элита заплатила большим числом уступок территориям России, субъектам федерации за политическую поддержку».<sup>158</sup>

В этом контексте оцениваются и усилия нового Президента России, направленные на укрепление вертикали власти в стране. «Главная цель федерального Центра, изначальная задумка В.В.Путина по реформированию федеративных отношений, состояли в том, чтобы, с одной стороны, установить баланс интересов, *исключить перекося в сторону субъектов Федерации*, а с другой стороны - *сделать их лидеров и процессы, которые там происходят, подконтрольными федеральному Центру*. Региональные лидеры были абсолютно неподконтрольны Центру. Они были защищены депутатской неприкосновенностью, как члены Совета Федерации, защищены огромным количеством полномочий, которые взяли на себя в условиях предыдущей политической неопределенности».<sup>159</sup> Позитивно оценивается и факт поддержки Парламентом наиболее значимых элементов реформирования государственного управления. «Государственная Дума *поддержала идею появления института федерального вмешательства совершенно правильно. Правильно, что федеральный Центр сегодня имеет право снять губернатора, который*

<sup>157</sup> Интервью В.Р.Филиппова с руководителем депутатской группы «Российские регионы» О.В.Морозовым.//Российский региональный бюллетень. 1999.Т. 1. № 3.

<sup>158</sup> Интервью В.Р.Филиппова с руководителем депутатской группы «Российские регионы» О.В.Морозовым.//Архив автора.

<sup>159</sup> Там же.

нарушает законы. *Правильно, что у Государственной Думы есть право распустить Законодательное Собрание региона, если оно принимает нормативные акты, выпадающие из конституционного поля*.<sup>160</sup> Поддержку находит и идея (еще не воплощенная в политической практике) глобальных изменений федеративного устройства страны, изменений, которые потребуют серьезной конституционной реформы. В частности, с одобрением воспринимается концепция укрупнения субъектов Федерации. По этому поводу, О.В.Морозов заявил, «что вопрос о числе субъектов Федерации - это вопрос не столь сложный и его нельзя драматизировать. Он относится к числу принципиально решаемых. Я думаю, что 89 субъектов - это слишком много, это неверно с точки зрения принципов управления. Я думаю, *мы двинемся по пути ненасильственного укрупнения субъектов*».<sup>161</sup>

Лидер Республиканской Партии России, заместитель председателя Комитета по делам Федерации В.Н.Лысенко, безусловно, принадлежит к числу единомышленников О.В.Морозова. Он также невысоко оценивает успехи федеративного строительства «эпохи Ельцина»: *«Мы не очень преуспели (за прошедшие десять лет) в строительстве Федерации, и в этом я вижу одну из важнейших причин неудач реформирования экономики... Строительство Федерации шло крайне непоследовательно, стихийно, хаотично. Оно подчинялось интересам политической целесообразности, а не стратегическим интересам государства. Конструирование основополагающих принципов российской версии федерализма зачастую зависело от сиюминутных интересов отдельных политиков*».<sup>162</sup> Или другое характерное высказывание: «Уже в феврале 1994 года, через два месяца после принятия Конституции, он (Б.Ельцин – В.Ф.) подписывает договор с Татарстаном. Можно долго спорить о том, существовала ли тогда реальная опасность отделения Татарстана от России. Я в этом сомневаюсь... Этот компромисс породил «дурную бесконечность»: в Конституции записано «все равны», а один субъект стал «самым равным». Это спровоцировало стремление других повторить путь Татарстана. И началась эта безумная гонка, продолжающаяся уже пять лет».<sup>163</sup> Владимир Николаевич полагает, что в сложившейся этнополитической ситуации следует пересмотреть наиболее одиозные двусторонние договоры с Республиками, игнорируя заявления республиканских элит о возможной мобилизации этничности. Звучит это достаточно категорично: «Республиканские этнократы добиваются льгот и привилегий, пугая суверенитетом. Сегодня все это уже несерьезно, и

<sup>160</sup> Там же.

<sup>161</sup> Там же.

<sup>162</sup> Интервью автора с заместителем председателя Комитета по делам Федерации и региональной политике ГД РФ В.Н.Лысенко.//Архив автора.

<sup>163</sup> Там же.

сейчас, когда подходит срок, я думаю, *надо менять условия договоров с республиками*, с тем же Татарстаном, и не слушать уверения президентов, что «начнутся восстания». Я убежден, что на самом деле ничего не начнется. Национальная карта разыгрывается лидерами регионов для упрочения личной власти». <sup>164</sup> Необходимость реформ осознается лидером РПР как фатальная неизбежность: *«В том виде, в каком сложилась асимметричная федерация в начале 90-х годов, постоянно существовать она не может... Думаю, жизнь постепенно все расставит на свои места»*. <sup>165</sup>

### **Правые**

*Фракция «Яблоко» (19 депутатов)*. В позиции Г.А.Явлинского совершенно очевидно просматривается, с одной стороны, осознание транзитивности нынешнего состояния федеративных отношений и бесперспективности этнического федерализма, а, с другой стороны, признание необходимости поисков механизмов, которые позволили бы бесконфликтно модернизировать федеративное устройство России. Суть его позиции такова: *«Мы против *поспешного* реформирования административно-территориального деления России: статусы и границы республик, краев и областей должны оставаться неизблемыми до разработки такого механизма их безболезненного пересмотра, который будет приемлем для всех и основан на демократических принципах, не будет порождать конфликтов»*. <sup>166</sup>

Григорий Алексеевич еще в 1996 г. говорил о необходимости восстановления целостности конституционной системы России и обеспечения равенства прав «титულных» и «нетитулных» граждан, проживающих в пределах «национальных республик». Он призывал *«постепенно интегрировать эти республики в конституционную систему России»*. Кроме того, *«в сложившейся этнополитической ситуации следует признать разумным сохранение национально-территориальных образований на региональном и местном уровнях при *непрерывном* условии равенства всех проживающих в них граждан вне зависимости от национальной принадлежности»*. <sup>167</sup>

Аналогичным образом интерпретирует позицию «Яблока» в интересующем нас вопросе и главный идеолог этой партии С.С.Митрохин. Крайне негативно оценивает он практику федеративного строительства минувшего десятилетия. *«Вы помните этот лозунг Б.Ельцина «Берите суве-*

<sup>164</sup> Там же.

<sup>165</sup> Наши интервью. С заместителем председателя Комитета по делам Федерации и региональной политике ГД РФ В.Н.Лысенко беседует наш корреспондент В.Р.Филитов. // *Российский региональный бюллетень*. 2000. Т. 2. № 21.

<sup>166</sup> *Политические лидеры о национальном вопросе...*, с. 124.

<sup>167</sup> Там же.

ренитета...» Это была сознательная политика, причем не по отношению к каким-то регионам вообще, а по отношению к конкретным республикам, требующим суверенитета... Это была продуманная политика, которая вела к *разрыхлению государственности*, безусловно. Это нанесло сильный удар по государственности России». <sup>168</sup> Не менее категоричен он в оценках «асимметричности» Российской Федерации и этнической специфичности ее конструкции: «Асимметричная федерация стала *катализатором дезинтеграции*... Этническая федерация, я считаю, это *наш рок, это тяжелое наследие коммунистического прошлого*». <sup>169</sup>

Пожалуй, наиболее определенно сформулировано отношение «Яблока» к этническому федерализму известным правозащитником, депутатом ГД РФ В.В.Игруновым: «Создание национального государства порождает соблазн обеспечения в нем приоритета коренной нации. Именно поэтому национальная государственность, с нашей точки зрения, - вещь неоправданная. Предоставить право создавать государство каждой этнической группе, как предлагал А.Д.Сахаров, - это самоубийственно, это ведет только к росту национального противостояния. Нам нужно уйти от национально-этнической организации государства и перейти к государству граждан». <sup>170</sup>

*Фракция «Союз правых сил» (33 депутата)*. Вице-спикер Парламента и один из лидеров «Союза правых сил» И.М.Хакамада оценивает федеративное устройство России преимущественно с точки зрения его экономической целесообразности. «Для меня предпочтительнее территориально-административное устройство. Во-первых, потому что концепция разделения федерального бюджета ложится в этом случае на нормальную адекватную основу. Национально-государственное устройство страны очень плохо сочетается с отраслевым делением производства: на территории каждой республики находятся крупные предприятия, которые подчиняются не территориям, а соответствующим министерствам и не участвуют в создании территориальных производственных комплексов. Во-вторых, Россия – многонациональная страна, и пытаться провести в ней административные границы в соответствии с границами проживания тех или иных этносов просто наивно». <sup>171</sup> Ирина Муцуовна считает целесообразным отказаться от этнического принципа выделения отдельных субъектов Федерации и видит «выход в постепенном «уходе» от национально-государственного устройства, но «не в лоб», не за счет политических решений». Она предлагает «положить под этот процесс экономическую основу, ибо там, где разрешаются экономические вопросы, там разрешаются и

<sup>168</sup> Интервью автора с депутатом Государственной Думы С.С.Митрохиным.// Архив автора.

<sup>169</sup> Там же.

<sup>170</sup> Политические лидеры о национальном вопросе..., с. 119.

<sup>171</sup> Политические лидеры о национальном вопросе..., с. 125-126.

национальные, и конфессиональные проблемы».<sup>172</sup>

*Фракция Либерально-демократическая партия России (14 депутатов).*

Особым радикализмом в вопросе унификации статусов субъектов Российской Федерации отличается позиция лидера ЛДПР В.В.Жириновского. «Позиция нашей партии такова: Россия как демократическая республика не должна иметь внутри никакого национально государственного деления. Вопрос, я думаю, должен решаться на американский манер. Мы - россияне, мы – граждане одного государства вне зависимости от национальности... Россия как государство – для всех. Поэтому для России нужно именно так: отменить государственное устройство по национальному признаку, перейти к губернскому, областному, краевому делению. Создать 40-50 губерний, в каждой по 3-4 млн. населения. И тогда национальная проблема будет у нас снята».<sup>173</sup> При этом, в отличие от многих своих коллег по парламентской деятельности Владимир Вольфович настаивает на революционном, единовременном отказе от этнических основ российского федерализма. Он полагает, что «это делается указом: новое административное деление, укрупнение регионов. И этими укрупненными регионами будут поглощены национальные республики».<sup>174</sup>

### ***Независимые депутаты***

*В Государственной Думе 16 независимых депутатов.* Среди них немало ярких имен и говорить о том, что независимые депутаты оказывают сколько-нибудь заметное влияние на законотворческую деятельность российского парламента, было бы явным преувеличением. Поэтому мы приведем высказывания двух наиболее известных политиков.

*Н.И.Рыжков*, взгляды которого можно в целом охарактеризовать как «левые», достаточно неохотно высказывался по поводу этнического своеобразия отечественной модели федерализма и был очень осторожен в своих оценках. Тем не менее, и он считает, что сегодняшнее состояние Российской Федерации носит сугубо временный, ситуативный характер, и что оно далеко от совершенства. Николай Иванович сформулировал это следующим образом: «Модель государственного устройства неизбежно меняется в зависимости от конкретного экономического и внешнеполитического положения страны, характера общественного устройства в ней... В свое время национально-государственное устройство бывшего союзного государства имело оптимальный характер. Я подчеркиваю – оптимальный, а не идеальный...».<sup>175</sup> При всем том, экс-премьер

---

<sup>172</sup> Там же.

<sup>173</sup> Политические лидеры о национальном вопросе. Интервью В.Р.Филиппова с лидером Либерально-демократической партии России В.В.Жириновским.// Этнографическое обозрение. 1996. № 1, с.99.

<sup>174</sup> Там же.

советского Правительства достаточно категорично заявил: «Перспективы перехода только к территориально-административному государственному строительству я в ближайшее время не вижу».<sup>176</sup>

В.А.Рыжков, взгляды которого, напротив, с большим основанием можно назвать «правыми», оценивает статусную асимметрию субъектов Российской Федерации весьма неоднозначно. «Вопрос о преимуществах симметричной или асимметричной модели непрост и имеет двойственный характер. С одной стороны, очевидны преимущества первой модели. Все субъекты федерации равны. Никто не возмущает систему требованиями повышения статуса того или иного субъекта. Упрощается задача по формированию и развитию федерального и регионального законодательства. Однако не всегда симметрия обеспечивает стабильность государственного порядка. Асимметрия несет в себе иные угрозы. Чем она сильнее, тем сильнее центробежные процессы, «обиды» регионов с более низким правовым статусом, стремление более «привилегированных» субъектов сохранить свои особенные права... Достоинством асимметричных федераций является их большая гибкость, пластичность».<sup>177</sup> Иерархическая сложность Федерации внушает ему явную тревогу: «Россия - самая сложно построенная федерация на земле. Она полна самых серьезных конституционно-правовых и политических коллизий (среди них, самая драматическая - это, разумеется, Чечня)».<sup>178</sup> Этнический федерализм воспринимается как перманентная угроза целостности государства: «Часто обсуждается вопрос об угрозе стабильности российского государственного устройства со стороны субъектов федерации, созданных на основе учета интересов так называемых «титularных наций». Потенциально такая угроза существует... Мне вспоминаются тревожные слова классика теории национализма Эрнста Геллнера, сказанные им в середине 90-х годов о том, что если неумолимые законы пробуждения и становления наций будут действовать в той же степени и дальше, то сохранить единство России будет невозможно и она распадется на множество мелких частей».<sup>179</sup>

---

<sup>175</sup> Заначка от донора для отсталой губернии. Беседа В. Филиппова с руководителем депутатской группы «Народовластие» Государственной Думы Н.И.Рыжковым. //«Парламентская газета». 1999. 20 января. (№ 9.), с. 2.

<sup>176</sup> Там же.

<sup>177</sup> Интервью автора с депутатом Государственной Думы В.А.Рыжковым.//Архив автора.

<sup>178</sup> Там же.

<sup>179</sup> Там же.



\* \* \*

Таков континуум воззрений политических лидеров России на сущность и перспективы этнического федерализма в России.

Верность ленинскому принципу конструирования некоторых субъектов Российской Федерации по этническому принципу воспринимается наиболее влиятельными политиками России как казус, обусловленный исключительно политической конъюнктурой, ситуативным соотношением сил федерального Центра и республиканских этнополитических элит. Налицо осознание временного, транзитивного характера этнического федерализма. Следует отметить, что большинство опрошенных мною политиков считает, что переход к единому административно-территориальному делению России должен происходить эволюционно, без революционных потрясений. Почти все они солидарны во мнении, что этот процесс растянется на более или менее продолжительный период, хронология которого будет во многом определяться интенсивностью смены республиканских этнополитических элит, во-первых, и макроэкономическими процессами, во-вторых.

Вполне солидарны думские трибуны и в ответе на вопрос о том, что может быть политическим концептом, альтернативным государственно-территориальному самоопределению этносов. За истекшие десять лет принцип экстерриториальной национально-культурной автономии прочно вошел в арсенал базовых политических идей.

Совершенно очевидно, что в политической ментальности происходит все более явное отторжение идеи этнического федерализма. Конечно же, есть большие сомнения в правомерности экстраполяции мнений думских политиков на массовое сознание россиян. В России пока нет гражданского общества, политические партии-эфемериды конструируются не на основе программных положений, а формируются в виде групп поддержки тех или иных харизматических лидеров, выражающих интересы тех или иных финансово-промышленных групп. И в этом контексте российскую политику можно назвать «политикой физических лиц».

Вместе с тем, наличие известной корреляции между теми лозунгами, которые вербализуются претендентами на депутатские кресла в периоды избирательных кампаний, и стереотипами массового сознания вполне очевидно. В этом смысле континуум мнений лидеров фракций и депутатских групп российского Парламента можно расценивать как модель политического сознания россиян.

Кроме того, хорошо известно, что теоретические концепты формулируются изначально идеологами политических элит, а затем происходит постепенная диффузия сформированных «сверху» идей «вниз» сквозь толщу социально-профессиональных групп. Можно с известной долей уверенности сказать, что идиосинкразия к этническому принципу формирования федеративного государства поразила умы политических элит, и все глубже проникает в сознание массовое.

Реформирование государственного управления, инициированное В.Путиным, есть субъективная рефлексия объективных изменений политической культуры россиян. И именно эти процессы будут определять перспективу начавшихся реформ. Даже если изначально их целеполагание не определено самими реформаторами.

Нет сомнения в том, что при нынешнем составе депутатского корпуса Государственной Думы, любые инициативы Президента, направленные на постепенную унификацию статусов субъектов Российской Федерации, найдут поддержку подавляющего большинства депутатов. Говорить о возможности формирования сколько-нибудь заметной парламентской оппозиции Президенту, по меньшей мере, несерьезно.



Дамир Исхаков \*

## Татарская диаспора и ее роль в федерализации России

При обсуждении политически весьма актуального вопроса о *субъектах* Российской Федерации часто упускается из виду то, что за некоторыми из них стоят достаточно многочисленные народы, во многих случаях, по тем или иным причинам, не уместяющиеся в рамки этих субъектов. Скажем, в случае с Татарстаном, республика является не более чем вершиной татарского этнического айсберга. Понятно, что по этой причине проблема диаспор для России имеет не только *внешнее* измерение, связанное с так называемыми «соотечественниками», но и *внутренний* план, имеющий отношение к диаспоре, расселенной в рамках Российской Федерации, но за пределами «собственного» государственного образования.

Феномен диаспоры весьма сложен и поэтому общепринятого определения для него практически невозможно найти. Обычно под диаспорой понимается особая группа национальных меньшинств, определяемая как «значительная часть народа (этнической общности), живущая вне страны ее происхождения и образующая давно сложившуюся, высокоорганизованную, сплоченную, устойчивую, хорошо укоренившуюся и ставшую необходимой для принимающей страны, группу».<sup>180</sup> Но уже татарский случай дает много пищи для размышлений. Так, ряд групп татар (касимовские, астраханские, сибирские и др.) продолжают жить в исторических ареалах своего формирования и с точки зрения формальной логики не попадают под категорию диаспор. Однако, если принять во внимание, что в Российской Федерации существует лишь одно, признанное федеральной Конституцией государством, «татарское» этнополитическое формирование - Республика Татарстан, указанные группы, находящиеся за пределами этого государственного образования, могут считаться диаспорой. Правда, в том случае, если они сами того хотят. А тут ситуация непростая - скажем, среди татар существует течение, сторонники которого стремятся объявить «коренных» сибирских татар особым этносом. Если будет реализован этот проект, - а в готовящиеся проекты документов переписи 2002 г. сибирские татары уже включены в число самостоятельных этносов - вряд ли сибирских татар можно будет рассматривать как диаспорную часть татарской нации, хотя в этом случае возникают другие, подчас очень непростые, новые вопро-

\* Исхаков Дамир Мавлявиевич – доктор истор. наук, в.н.с. Института истории Академии наук Татарстана.

<sup>180</sup> Колосов В.А., Галкина Т.А., Куйбышев М.В. География диаспор на территории бывшего СССР. // «Общественные науки сегодня». 1996, № 1, с.34-35.

сы: например, что делать с другими группами сибирских татар с двойным самосознанием или самосознанием локально-регионального типа (мы - сибирские татары, сибиряки). Особый случай - татары Башкортостана. До недавнего времени в документах татарских общественных организаций эта группа, по официальным данным, насчитывающая 1 млн. 126 тыс. чел., признавалась автохтонной, а ее представители ориентировались на равноправный статус с другими этническими общностями Башкортостана. После принятия республиканского Закона «О языках народов Республики Башкортостан» (введен в действие 15.02.1999 г.), ситуация изменилась, что видно и из решения ведущих татарских национальных организаций Башкортостана переходить к опоре на Российский Закон «О национально-культурной автономии». Тем самым татары как бы дали понять, что они в республике отличаются от русских и башкир. Тем более, что начались прямые обращения к руководству Татарстана за поддержкой. Короче, татары Башкортостана стали вести себя как диаспора по отношению к национальному ядру, сосредоточенному в Татарстане. Что это такое - смена стратегического курса или тактический маневр?<sup>181</sup> Любой статус группы создается не только какими-то объективными факторами, такими как длительность проживания, этнические истоки и т.д., но и усилиями интеллектуалов - именно последние оформляют групповые представления о самой общности. В этом плане интерес представляет следующее высказывание В.А.Тишкова, директора Института этнологии и антропологии РАН, содержащееся в его рукописи, посвященной историческому феномену диаспоры: «Сибирские, астраханские и даже башкирские или московские татары - это автохтонные жители соответствующих российских регионов, причем обладающие большим культурным отличием от казанских татар, и они ничьей диаспорой не являются. Общероссийская лояльность и идентичность вместе с чувством принадлежности к данным локальным группам татар подавляют ощущение некоей разделенности с татарами «основной территории проживания». Хотя в последние годы Казань довольно энергично внедряет политический проект «татарской диаспоры» за пределами соответствующей республики».

Говоря о той части татарской диаспоры, которую можно назвать внутророссийской - она насчитывает около 3,8 млн. чел., нужно отметить, что ее федеральный центр всегда стремится держать в поле своего зрения. Так, в альманахе «Российский этнограф» в 1993 г. был опубликован документ, подготовленный годом раньше и озаглавленный «Материалы по проблемам межнациональных отношений в Российской Фе-

---

<sup>181</sup> Детальнее об этом см.: Исхаков Д.М. Российский закон «О национально-культурной автономии» и политическая практика (на примере Республики Башкортостан). //«Звезда Поволжья», 10-16 февраля 2000 г.

дерации, болевых точках и механизмах их урегулирования».<sup>182</sup> В рассматриваемом издании о татарской диаспоре есть следующие пункты: «Необходимо обратить особое внимание на агитационную деятельность национальных партий Татарстана в среде татарской диаспоры в России и предпринять усилия к ее прекращению, оговорив в межгосударственном договоре такие действия как недружественные; именно при нынешней администрации нужно закрепить в договоре минимальный характер вмешательства Татарстана в дела татарской диаспоры в России». Далее, в разделе «Татарская диаспора в Поволжье», говорится: «Проблемы и нужды татарской диаспоры в РФ требуют особо пристального внимания со стороны органов власти. Необходимо отбить инициативу у эмиссаров экстремистских татарстанских политических организаций, показать серьезные негативные последствия для большинства российских татар обособления Татарстана». Документ противоречив: с одной стороны, татарской диаспоре предлагается проникнуться пониманием «вредности» так называемого «обособления Татарстана»; с другой стороны, предусматривается большую часть татар - тех, кто живет за пределами республики - отсечь от Татарстана. Это было написано довольно давно и отражает настроения российской элиты тех лет. А как обстоят дела в данном плане сейчас?

Представления о современных тенденциях дают несколько публикаций. Прежде всего, это статья пензенского губернатора, члена комитета Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии В.Бочкарева под названием «Куда ведет в России национальный вопрос?»<sup>183</sup> Заявив, что в конце XX в. в России остались только две крупные «этнические проблемы» - чеченская и «мусульманская» (последнюю он связывает, главным образом с татарским населением), губернатор свою принципиальную позицию изложил так: «в конечном счете этнизированных субъектов в составе России быть не должно». По его мнению, все национальные вопросы необходимо решать «исключительно на уровне местного самоуправления» через механизм национально-культурной автономии. Этот автор, таким образом, вышел на проблему диаспоры, но ставить ее конкретно не стал. Если бы он такой шаг сделал, предложенный им подход не выглядел бы таким однозначно простым. Необходимо обратиться к другим, более фундаментальным публикациям на этот счет. Внимание в данном случае привлекают материалы прошедшей в 1998 г. в Москве научной конференции «Многонациональная Россия: история и современность».<sup>184</sup> Тут обсуждались оба

<sup>182</sup> *Российский этнограф*, 1993, № 1, с.5-36.

<sup>183</sup> «Российская газета». 12 января 2000 г.

<sup>184</sup> См.: *Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. специальный выпуск. По материалам научной конференции «Многонациональная Россия: история и современность.»* М., 1998.

аспекта национальной проблематики - национального этнополитического центра и диаспорных групп. Применительно к первому аспекту А.Д.Боготуров считает «культурную автономию... провинций... неизбежным злом», заявляя, что «не приходится помышлять... о ликвидации... культурных привилегий этнообразований». Но, продолжает он, «целью федеральной политики... должна явиться фактическая девальвация ценностей этих привилегий при их формальном сохранении». Суть его рецепта сводится к тому, чтобы «способствовать созданию условия для свободной конкуренции местных культур с... русской не только в общероссийском культурном пространстве, но и непосредственно на местах» через прямую государственную поддержку русской культуры и языка, а также через множество конкретных механизмов, в числе которых и фактическое квотирование представительства русских в научных учреждениях гуманитарного профиля, вузах, СМИ и т.д.<sup>185</sup> Короче, на уровне РФ и ее субъектов предлагается проводить политику приоритетности русского языка и культуры. С другой стороны, В.Р.Филиппов развивает идею о том, что федеральный Закон «О национально-культурной автономии», «вероятнее всего, приведет к дальнейшей политизации этничности в Российской Федерации». Поскольку этот закон, оказывается, в сферу компетенции национально-культурных автономий включил и «социальные интересы» этнических групп, которые, по мнению данного автора, «отличны» от культурных интересов.<sup>186</sup> Ясно, что В.Р.Филиппов предлагает дальше урезать и без того куцые возможности, заложенные в законе о национально-культурных автономиях, особенно его заботит возможность участия этнических групп в политической жизни РФ.

В развитии татарской диаспоры можно выделить три основных этапа: до июня 1992 г., июнь 1992 - август 1997 гг., с осени 1997 г. На первом этапе происходил процесс обретения татарами собственной диаспоры, а затем начался поиск путей ее соединения с национальным этнополитическим центром в советском варианте. На втором этапе произошел переход к полугосударственным, но уже несоединительным формам работы с татарской диаспорой. На третьем этапе наметилось движение к использованию федерального закона «О национально-культурной автономии» (НКА) - для наполнения реальным содержанием проекта общетатарской НКА, в том числе и путем формирования общих задач для всей татарской диаспоры.

После успешного завершения референдума по статусу Татарстана официальными органами был инициирован созыв Всемирного конгресса татар (ВКТ) 19 июня 1992 г., впервые в значительной мере объединившего всю татарскую диаспору. На конгрессе было заявлено о «необ-

---

<sup>185</sup> Там же, с.77-78.

<sup>186</sup> Там же, с.83.

ходимости единства татар всего мира под знаменем национального обновления».<sup>187</sup> Избранному Исполкому ВКТ в качестве одной из базовых задач было вменено «регулярное взаимодействие с татарской диаспорой»,<sup>188</sup> а в «Положении» об этом органе, вскоре утвержденном Кабинетом Министров республики, было зафиксировано, что Исполком в числе прочих будет иметь и задачу разработки механизма осуществления культурно-национальной автономии татарского народа в регионах его компактного проживания».<sup>189</sup> Накануне проведения ВКТ второго созыва (28-29 августа 1997 г.), деятельность Исполкома была подвергнута жесткой критике именно за плохую работу с татарской диаспорой.<sup>190</sup> Так как к этому времени был принят федеральный закон «О национально-культурной автономии», на него было обращено особое внимание. Президент РТ М.Шаймиев в своем выступлении прямо заявил, что данный законодательный акт «способствует объединению татарской диаспоры в государственном масштабе».<sup>191</sup> Выступавшие делегаты Конгресса также подчеркивали, что закон открывает для диаспоры «большие возможности нового качества консолидации с Татарстаном».<sup>192</sup>

После Конгресса представители татарской диаспоры начали весьма интенсивно образовывать региональные национально-культурные автономии. В результате совместного заседания представителей четырех региональных НКА татар (Санкт-Петербурга и Ленинградской обл., Свердловской, Саратовской и Ульяновской областей), 20 мая 1998 г. была создана Федеральная НКАТ со штаб-квартирой в г.Казани. Сейчас ФНКАТ объединяет до полутора десятка региональных НКА. Так как руководящим органом ФНКАТ стал Совет, который возглавил являющийся одновременно председателем Исполкома ВКТ академик И.Р.Тагиров, по факту ФНКАТ стала формой организации структурных подразделений ВКТ. 25 сентября 1998 г. ФНКАТ прошла регистрацию при Министерстве юстиции РФ (регистрационный № 3577) и с тех пор имеет тенденцию к дальнейшему расширению своего состава.<sup>193</sup>

Новая структура, отражающая интересы татарской диаспоры, нача-

---

<sup>187</sup> Там же, с.204.

<sup>188</sup> Там же, с.205.

<sup>189</sup> Там же, с.211.

<sup>190</sup> Исхаков Д. Конгресс или сабантуй? Этнополитологическое эссе.//«Крис», 17.02.1997 г.; Татары: между нокадаумом и нокаутом.//«Казанское время», 22-28 августа, 1997 г.

<sup>191</sup> Всемирный конгресс татар (второй созыв). 28-29 августа 1997 г. Казань: Изд-е ВКТ, 1998, с.260.

<sup>192</sup> Там же, с.314. (Выступление Председателя Совета татарской национальной автономии Санкт-Петербурга и Ленинградской области С.Т.Хасанова).

<sup>193</sup> См.: Уразаев Ф. Татар дөнъясының милли-мәдәни уячлары.//«Мәдәни Жомга», 1.10.1999; Исхаков Д. Российский закон...

ла с обращения в федеральные органы власти РФ: 24 июня 1999 г. в адрес Председателя Государственной Думы РФ Г.Н.Селезнева от имени ФНКАТ ушло письмо, содержащее ряд предложений по изменению федерального Закона «О национально-культурной автономии».<sup>194</sup> Суть предложений сводилась к обеспечению большего допуска НКА к участию в работе местных органов власти и управления, в том числе и к контролю над распределением расходов в сфере культуры и образования. Через некоторое время в Москве состоялось (10 февраля 2000 г.) выездное заседание Исполкома ВКТ и Совета ФНКАТ, посвященное годовщине подписания договора от 15 февраля 1994 г. На заседании подчеркивалось, что «Татарстан играет возрастающую роль в удовлетворении духовных потребностей российских татар...» Далее говорилось, что «конструктивное взаимодействие Татарстана с федеральным центром и российскими регионами служит альтернативой силового решения национальных и региональных проблем». Наконец, было констатировано, что постепенно «формируется механизм решения национальных проблем». При этом особо была выделена роль НКА, «нарабатывающих (в регионах) практический опыт взаимодействия национальных общин с органами государственной власти и управления». Несмотря на то, что это заседание проводилось в специфических условиях нарастающей угрозы суверенитету Татарстана, собравшиеся приняли ряд конкретных решений:<sup>195</sup>

- 1) Усилить государственную поддержку НКА татар;
- 2) Обеспечить открытие телерадиовещания на языках народов России и федеральной татарской газеты;
- 3) Заключить межправительственные и межрегиональные соглашения по развитию культуры, образования и СМИ народов России.

Как видим, татарская диаспора постепенно нащупала достаточно новаторские формы организации деятельности в общероссийском масштабе. Хотя организационный период ФНКАТ еще не завершен (пока многие необходимые структуры отсутствуют), новая общетатарская организация начала вести разговор с федеральными органами от имени всей диаспоры.

Опираясь на проведенный обзор динамики диаспоры за последние десять лет, хотелось бы сформулировать некоторые общие положения о роли внутрироссийской татарской диаспоры в развитии процесса федерализации России:

1. По многим объективным причинам татарская диаспора, проживающая в российских регионах, является активной силой, отстаивающей

<sup>194</sup> Информацию об этом письме см.: Уразаев Ф. Татар... С содержанием письма удалось познакомиться в текущем архиве ФНКАТ в г.Казани.

<sup>195</sup> Общая судьба, общие помыслы. Резолюция совместного заседания Исполкома ВКТ и Совета ФНКАТ.//«Татарские края», № 7 (368), февраль 2000 г.



углубление процесса федерализации страны. Среди этих причин главной, пожалуй, является то, что Татарстан в силу особенностей развития советского периода, стал тем этнокультурным ядром, без которого нормальное национально-культурное воспроизводство татарской диаспоры попросту невозможно, так как все основные институциональные формы производства «высокой» культуры татар сосредоточены в рамках этой республики. А современную национальную культуру без них создавать невозможно. Поэтому, попытки декларировать идею о «муниципальном» уровне культуровоспроизводства для татарской нации не более чем заблуждение, если не провокация. Татарская диаспора это прекрасно понимает.

2. С другой стороны, в российских регионах и даже республиках, в отстаивании татарами своего фундаментального права на сохранение и развитие своей этнической культуры есть огромные трудности. Одним из наиболее показательных примеров на этот счет является федеральный Закон «О национально-культурной автономии», не содержащий никаких механизмов финансирования нужд в культурно-образовательной сфере, будь то на местах или на федеральном уровне. Именно это обстоятельство, а не только естественное желание сохранять исторические и культурные связи со своим этнополитическим центром, заставляет татарскую диаспору объединяться вокруг Татарстана.

3. При сохраняющихся условиях татарская диаспора, несомненно, будет вынуждена пытаться «политизировать этничность», в том числе и лоббируя свои интересы через республиканские органы власти и управления. Поэтому, любые попытки урезать права Татарстана приведут в действие невидимую часть татарского «айсберга» - татарскую диаспору, так как для нее существование республики в сложившихся реалиях является гарантом ее этнокультурного выживания и повышения политического статуса.



## Глава IV.

### **К теории асимметричного федерализма**

Рафаэль Хакимов \*

## Об основах асимметричности Российской Федерации

### *Смена парадигмы развития государственности*

Россия переживает переломный период в своей истории. Разрушаются старые структуры управления, размываются устоявшиеся веками ценности и формируются новые цели государства.

Россия строилась на идеологии расширения своей территории, и вся ее предыдущая история проходила под знаменем завоевания и присоединения новых земель. Впервые эта стратегическая линия была нарушена в ходе революции 1918 г., когда от Российской империи отделились Польша, Финляндия, Литва, Латвия и Эстония, а также территория западной Украины и часть Молдавии. Советская Россия сумела приостановить процесс расползания государства, провозгласив создание федеративного государства. Ключевую роль в этом процессе сыграл принцип самоопределения наций, который рассматривался большевиками как тактический ход с целью привлечения на свою сторону нерусских народов. Лозунги «красных» о национально-освободительном движении народов оказались более привлекательными, нежели «белое» знамя «единой и неделимой» державы. В результате начал складываться Союз, и территория бывшей Российской империи к 1939 г. почти полностью восстановилась.

Послевоенное расширение социалистического лагеря продолжило историческую экспансию России, но теперь уже на советской и социалистической почве.

Природа Советской России как государства, несмотря на социалистический режим, сохранила многие качественные характеристики Российской империи, а степень централизации была доведена до фантастических масштабов. Советский Союз, конечно, видоизменил отношения, существовавшие в Российской империи, где четко выделялась метрополия в лице центральной России и провинции, находившиеся на положении колониальных или полуколониальных окраин, подчас даже с собственным законодательством и особенностями внутреннего устройства. В СССР союзные республики стали формально равными, но доминирующее положение центра, русского языка и совпадение структур РСФСР с центральными органами означало фактическое сохранение элементов отношений метрополия/провинция. Несмотря на принятие Конституции федеративного характера, на практике Советский Союз

---

\* Хакимов Рафаэль Сибгатович – директор Института истории Академии наук Татарстана, государственный советник по политическим вопросам при Президенте Республики Татарстан.

был одним из самых унитарных государств мира с жестким авторитарным режимом управления. Одним словом, СССР был «Большой Россией», продолжавшей имперские традиции, но только уже в социалистической оболочке. Поэтому распад СССР следует рассматривать как начало разложения старой России и возникновения «новой России», а не просто как исчезновение специфической формы государства.

«Новая Россия» оказалась в границах допетровского времени. Уменьшение территории государства фактор не количественный, а качественный. Практически изменились все параметры, влияющие на большую политику. Резко уменьшился экономический и демографический потенциал. Экономика страны стала более затратной из-за отпадения юга. Климат государства стал более суровым, а проблемы коммуникации (протяженность, влияние тарифов на экономику и др.) при этом остались практически те же. Положение России на Каспийском, Черном и Балтийском морях кардинально изменилось и перестало быть ключевым, что повлияло не только на экономику, но и внешнюю политику. Но, самое главное, изменились ценностные ориентации: Россия вынуждена перейти от идеологии расширения территории к ее обустройству, т.е. к экстенсивной культуре воспроизводства экономики и общественной жизни.

Вместе с этим, старая схема отношений метрополия/провинция меняется на схему центр/субъекты, что требует выработки нового мышления и иной культуры управления.

История России накладывает свой отпечаток на все общественные процессы, включая государственное устройство. Народы и территории, которые вошли в состав России, никуда не исчезли и не растворились. Напротив, сохранив свою культуру, язык и религию, они сегодня переживают период возрождения и открыто выдвигают свои требования государству, которое должно не только учитывать, но и содействовать развитию этих народов. При этом доля нерусских народов в общей структуре населения страны не является решающим фактором, поскольку они живут компактно на исторической родине, они не нацменьшинства, а коренные этносы с соответствующими претензиями на контроль над собственной территорией. Это одна из главных причин асимметричности Федерации в России.

Переход к условиям демократии и рынка заставляет в гораздо большей мере, нежели до этого считаться с географическим, климатическим и экономическим многообразием страны. Масштабы страны перестают быть преимуществом России и становятся серьезным недостатком. Россия теперь должна жить в условиях уменьшающихся ресурсов, худших условий выхода к морям, но практически при тех же по протяженности границах, которые надо содержать и охранять.

Масштабы страны вызывают сложности по созданию единого рын-

ка и выравниванию уровней развития различных регионов. Действительно, многообразие условий существования регионов таково, что едва ли можно рассчитывать на выравнивание социального развития субъектов. Разрыв между ними будет стимулироваться географическими, климатическими и экономическими преимуществами отдельных регионов. Краснодарский край всегда будет в особо благоприятных условиях из-за субтропического климата и выхода к Черному морю. Развитие Севера России всегда будет проблематично из-за замораживания огромных средств для «северного завоза». Калининградская область вынуждена ориентироваться на балтийские страны и жить в особом режиме анклава, а Приморский край находится в громадном поле притяжения азиатских стран. Очень трудно представить механизмы, способные создать симметричность статусов таких разных по объективным условиям субъектов.

Таким образом, в качестве факторов, вызывающих асимметричность Российской Федерации России можно выделить: этническое, географическое, климатическое и экономическое многообразие страны, что порождает различие интересов субъектов и требование соответствующих прав для решения специфических региональных задач.

### *Источник права в России*

Советская Россия в Декларации трудового и эксплуатируемого народа от 1918 г. заявила о строительстве федеративного государства и этот принцип был внесен в Конституцию страны. Независимо от фактического положения, чисто юридически федеративный принцип сохранялся в последующих основных законах СССР и РСФСР.

В Декларации о государственном суверенитете Российской Федерации, принятой в 1990 г., не были определены принципы государственного устройства, иначе говоря, федерация не учреждалась, а объявлялась. Не были определены статус субъектов, рамки их взаимоотношений с центром, сама процедура внесения изменений в сложившиеся отношения и источник права, отвечающий природе федеративного государства.

В 1992 г. был предложен Федеративный Договор, который потенциально мог стать учредительным документом, но он принимался под давлением центра и носил конъюнктурный характер. По сути, был подписан не договор, а три отдельных соглашения между различными типами субъектов с центром по поводу разграничения полномочий и предметов ведения. Чечня и Татарстан, не подписав Федеративный Договор, создали прецедент, с одной стороны, вооруженного конфликта и провозглашения независимости, с другой - перехода к подписанию двусторонних договоров.

В Федеративном Договоре содержались внутренние противоречия,

не было четкости в распределении полномочий, к тому же отсутствовал механизм реализации согласованных позиций, и в силу этого он стал скорее политическим, нежели юридическим документом.

Значительным событием с точки зрения развития федеративной природы России стало Конституционное Собрание 1993 г., которое многие предлагали объявить Учредительным собранием. Однако, политическая конъюнктура вынудила избрать форму Собрания с весьма пестрым и не совсем представительным составом участников. Наряду с субъектами федерации на нем оказались маловлиятельные партии и организации. Процедура обсуждения различных предложений не была прописана. В результате Делегация Татарстана покинула Собрание, а многие субъекты федерации остались весьма недовольны как процедурой, так и содержанием проекта Основного закона.

Главный недостаток Конституционного Собрания состоял в том, что на нем при подготовке проекта Основного закона не учитывались принятые к тому времени конституции республик, что плохо увязывалось с провозглашенной федеративной природой государства. К тому же организаторы Собрания сильно ориентировались на усиление президентской власти и были увлечены борьбой с парламентом и коммунистами. Недовольны оказались не только республики, но также и многие области, требовавшие равных с республиками прав. Поэтому не случайно, что в ходе референдума почти 1/3 субъектов проголосовала против новой Конституции. Возникшие в последующие годы противоречия между федеральным и местным законодательством стали во многом следствием этой неполной легитимности Конституции РФ.

Начавшийся в 1994 г. договорный процесс между центром и субъектами федерации стал своеобразным ответом на недовольство конституционным устройством и фактическим управлением регионами. Постепенно он охватил около половины субъектов РФ. Вместе с подписанием договоров одновременно со стороны ряда политических партий и властных структур началась борьба за их денонсацию, что вылилось в принятие ряда законов, регулирующих отношения центра с регионами.

Таким образом, юридической базой федеративного устройства России служат: Федеративный Договор, который как документ существует номинально, Конституция РФ, конституции республик, которые не во всем совпадают с российским Основным законом, двусторонние договоры и, наконец, отдельные законы РФ, регулирующие те или иные вопросы в отношениях центра с регионами.

Развитие федеративных отношений в России является скорее результатом борьбы республик и некоторых регионов (прежде всего доноров) с центром за свои права, нежели следствием какой-то продуманной политики. Для элиты России федерализм до сих пор остается скорее вынужденной уступкой, чем результатом сознательного выбора.

Принятые документы и, прежде всего, Конституция РФ определили различный статус субъектов: республик как государств со своими конституциями, областей, краев и двух городов (Москвы и Петербурга) как административных территорий и автономных областей, входящих в состав других субъектов. Отдельные договоры (например, с Татарстаном, Башкортостаном) усугубили это неравенство, тем самым закрепив асимметричность федерации.

В Конституции РФ весьма неопределенно выражена природа России. В Российской империи все делалось от имени монарха, в СССР — от имени рабочих и крестьян, в обновленной демократической России субъект права до конца не ясен. Ссылки на некий «российский народ» не устраивает республики, обеспокоенные незащищенностью прав нерусских народов, тезис о «многонациональном народе», который часто звучит из уст руководителей страны и записан в преамбуле Конституции, остался чистой декларацией.

Сегодня идет острая дискуссия вокруг проблемы суверенитета республик. Представители федерального центра настаивают на неделимости суверенитета России, несмотря на то, что республики признаны государствами, а в ряде двусторонних договоров прямо записана их суверенность. Что касается республик, то они торжественно отмечают годовщины со дня принятия Деклараций о государственном суверенитете, полагая, что федеративное государство строится на принципе «разделенного суверенитета». При этом под суверенитетом республики понимают обладание всей полнотой власти в рамках собственной компетенции, что не несет угрозы целостности России.

Политическая культура России такова, что власть выстраивалась под личность первого лица — монарха, генерального секретаря КПСС, Президента страны. Эта культура не терпит разделения власти, она стремится к максимальной ее полноте, поэтому и не может воспринять теорию разделенного суверенитета.

Этот спор о возможности разделенного суверенитета можно было бы назвать несущественным для государственного устройства России, если бы не один принципиальный вопрос. В этой дискуссии определяется источник права. То ли это российский народ, чье волеизъявление определяется по принципу механического большинства, иначе говоря, русским населением, составляющим 83%, или же в расчет должно братья мнение и других народов, независимо от их численности.

Законодательство и в еще большей степени практика не отвечают интересам нерусских народов. Представительные и исполнительные органы построены так, как если бы Россия была этнически гомогенной. Но коренные народы (татары, башкиры, якуты и др.) ясно провозгласили свои претензии на роль государствообразующих этносов. Более того, они укрепляют свои республики, иначе говоря, они самоопределяются

(в рамках России), исходя из собственных интересов.

Формально существуют чисто «русские» субъекты Федерации, у которых сложились собственные интересы и особенности развития. Была даже известная попытка самоопределения Уральской республики. Среди этих субъектов наиболее активными являются регионы-доноры. Но с точки зрения правовой они не объявляли суверенитета, и их статус определен не в результате самоопределения, а «сверху». Их население формально не может считаться источником права, однако фактическое влияние областей и краев будет расти по мере их роста экономической самостоятельности. И это станет дополнительным фактором, вызывающим асимметричность Федерации.

Целостность государства будет обеспечена при учете всего многообразия интересов России, как в этническом, так и региональном аспекте. В условиях демократии непротиворечивая федерация может быть построена только с учетом интересов двух составляющих: (1) народов России, в основном представленных республиками и отчасти национально-культурными автономиями; (2) территориальных (в основном этнически русских) образований.

### *Тенденции эволюции государственности России*

Россия находится в переходном состоянии от государства централизованного, несущего в структурах и сознании остатки империи к демократической федерации. У России для возврата к унитарному государству остается все меньше ресурсов. Не случайно В.Путин в своем годичном Послании Федеральному Собранию заявил: «По-настоящему сильное государство – это еще и прочная Федерация».<sup>196</sup>

Реформы, начатые В.Путиным, в известной мере возвращают унитаристское мышление и унитарные структуры, они направлены на уравнивание всех субъектов в правах. Но, во-первых, реформы довольно непоследовательны, как, например, в случае с округами, которые оказались с неясным статусом и расплывчатыми функциями. Во-вторых, сомнительна результативность реформ с точки зрения улучшения управляемости страны. Они скорее вносят путаницу, нежели создают стабильность. Происходит вмешательство центра не только в сферу совместных полномочий, но и в компетенцию субъектов. Возникают громоздкие структуры с отделениями на местах, нередко параллельные местным органам власти. Федеральные округа становятся лишним звеном во властных структурах.

Не трудно прогнозировать, что процесс объективно будет идти в сторону более строгого разграничения компетенции между центром и субъектами. В принципе Центру было бы целесообразно сохранить за

<sup>196</sup> «Российская газета». 4 апреля 20001 г.



собой не максимальное, а оптимальное количество функций, прежде всего, оборону, охрану границ, таможенную, финансовую систему и внешнюю политику. Остальные функции могут безболезненно передаваться субъектам федерации. А общенациональные интересы могут реализовываться через принятие федеральных программ, в которых будут участвовать заинтересованные субъекты с соответствующим финансовым обеспечением.

Скорее всего, спор о компетенции центра и субъектов будет продолжаться довольно долго и в конце этого пути останутся лишь несколько субъектов, которые будут настаивать на своем суверенитете. Это будут республики с своеобразной культурой, историей и прочными религиозными и иными традициями, т.е. Татарстан, Башкортостан, республики Северного Кавказа, Саха (Якутия) и др.. Остальные субъекты в зависимости от конъюнктуры будут колебаться между мнением центра и наиболее активными субъектами. Все это не ослабит, а усилит асимметричность России.



Дона Бари \*

## Переосмысливая асимметричный федерализм

### *Введение*

Начиная с 1991 г. вокруг проекта федеративного устройства России ведется оживленная полемика. В результате усилий, направленных на достижение равновесия между интересами Центра и этническим, региональным и местным разнообразием, сложился целый ряд подходов: от Федеративного Договора 1992 г. до Конституции 1993 г. и межрегиональных договоров и соглашений, введенных в практику в 1994 г. В конечном итоге, в середине 90-х сложилась асимметричная федеральная система с существенными различиями в полномочиях между различными регионами. Новые инициативы Президента Путина весной 2000 г. – это попытка еще раз переделать систему.

Основным предметом дискуссии является проблема асимметрии.<sup>197</sup> По мнению ее сторонников, эта плюралистичная форма федерализма допускает необходимую степень гибкости в стране, которая насчитывает одиннадцать часовых поясов и является одним из самых этнически разнообразных государств мира. Моделирование особых условий для отдельных регионов дает возможность на месте решать региональные проблемы. Это также открывает перспективу для расширения демократии, увеличивая степень представительства и возможность участия в управлении на разных уровнях, а не только на уровне центра.

Критики асимметрии, с другой стороны, отмечают несколько недостатков. Один из них принципиальный: асимметрия, по их мнению, ставит под вопрос основную предпосылку о равных правах при демократическом управлении. Дифференцированные полномочия, основанные на этнотерриториальных критериях, подразумевают превосходство прав отдельных групп, в то время как демократия должна отдавать приоритет правам человека. Другие критики приводят прагматические доводы. Дифференцированные полномочия в разных регионах могут усложнить процесс институциональной и политической координации, и станут препятствием на пути центра при перераспределении ресурсов по юрисдикциям. И главный аргумент, конечно, заключается в том, что центробежные силы приведут к «распаду» самого государства.

Хотя все эти аргументы и заслуживают внимания, они не учитывают главного. Асимметрия – характерная особенность всех демократических

---

\* Дона Бари – сотрудник департамента политологии Вандербильтского университета (США).

<sup>197</sup> См. Lynn and Novikov (1997).

федераций, которая приобретает все большее значение, особенно там, где компактно проживают группы этнических меньшинств. Отдельные территории и группы имеют особое положение и права в ряде областей, начиная от культуры и языка, кончая политикой и экономикой. Более того, в последнее время даже в унитарных системах полномочия все больше передаются на региональный уровень и разные регионы получают асимметричные права. Глобализация и глубокие изменения в обществе привели к тому, что централизованные государства все менее отвечают требованиям экономического, социального и культурного развития. Ответом на это послужила перестройка системы распределения государственных полномочий между центральным и региональными правительствами.

Таким образом, идея договорного, асимметричного федерализма характерна не только для России. Моя цель состоит в том, чтобы показать ее сравнительное развитие, исследуя процесс передачи полномочий за последние 25 лет и разные формы асимметрии в отдельных странах.

### *Модели федерализма*

Образование федеральных систем, как утверждает Watts (1994, 1996), происходило в виде трех широких волн, начиная с середины XIX в.<sup>198</sup> Первая волна образовалась с возникновением западноевропейских национальных государств и Британского Содружества, по мере объединения городов, государств и регионов в более крупные коалиции. Эту объединительную форму федерализма представляют Германия (1870), Швейцария (1848), Канада (1867), Австралия (1901), США (1787), Австрия (1910) и Бразилия (1891). Согласно Stepan, ее характеризует изначальное добровольное решение небольших политических образований объединиться в единое суверенное государство.

Вторая волна последовала за деколонизацией периода окончания Второй Мировой войны. Вновь созданным государствам пришлось решать проблему несоответствия между административными границами, установленными колониальными властями, с одной стороны, и ранее сложившимися этническими, языковыми и религиозными сообществами, с другой. В этом случае федерализм обеспечил возможность компромисса, позволяя создавать новые государства с учетом внутреннего разнообразия. Примерами этой попытки связать воедино разные нации стали Индия (1950), Пакистан (1956), Индонезия (1945-49), Малайя (1948), Малайзия (1963), Нигерия (1954), Французская Западная Африка и Федерация Мали (1959). Во многих случаях, однако, эти попытки искусственного формирования новых государств были неудачны, так как раз-

---

<sup>198</sup> Я придерживаюсь общепринятого определения федеративной системы как государства с двумя или более уровнями власти, каждый из которых обладает особым конституционным статусом и раздельными (иногда перекрывающимися) юрисдикциями.

ные группы и территории стремились к независимости, и некоторые такие федерации просто распались.

Третья волна имела более обширную географию и другую траекторию. Начавшись в середине 1970-х, она, прежде всего, заключалась в деволюции внутри существующих национальных государств. Центральные правительства передали большую часть полномочий на региональный и местный уровень и признали особый политический и экономический статус отдельных регионов и групп. Примером этого являются передача полномочий и признание особого статуса Квебека и Северных Территорий в Канаде; федерализация прежде унитарных государств Бельгии и Испании; и децентрализация экономической и социальной политики в большинстве других случаев.

Деволюция и асимметрия предопределяются целым рядом тенденций в мировой экономике, политике и обществе за последние 25 лет. Революционные изменения в технологиях и системах связи преобразили международную торговлю и капитал и, вместе с этим, экономическую роль центральных правительств. Государственные границы и экономические различия стали менее важны, что значительно облегчило передвижение товаров и капитала. Протекционизм как экономическая стратегия становится все менее жестким и все более непопулярным. Эти изменения плюс повышение уровня информатизации постиндустриальной экономики послужили толчком к переоценке эффективности больших иерархических компаний. В результате развития «турбо-капитализма» (Edward Luttwak, 1999) появилась все возрастающая потребность в небольших и более гибких формах корпоративной организации, которые могут быстро реагировать на частые изменения на мировом рынке.

Те же самые тенденции привели к переоценке системы централизованного, иерархического управления. Снижение препятствий для торговли и растущая подвижность капитала предполагает ограничение способности правительства к регулированию и налогообложению бизнеса. Способность к перераспределению доходов, таким образом, становится все более ограниченной.

Эти ограничения представляют особую дилемму для государства как гаранта социального благополучия. Старение населения во многих странах предполагает одновременный рост обязательств и ограничение возможностей для дальнейшего выполнения социальных программ, таких как социальное обеспечение, здравоохранение, коммунальное обслуживание. В ответ на это, обычно происходит ограничение расходов на социальное обеспечение на государственном уровне путем передачи различных программ на уровень регионов и местных органов управления.<sup>199</sup>

---

<sup>199</sup> Деволюция предполагает ограничение расходов на социальные программы, так как региональным и местным властям труднее их финансировать, т.е., у них меньше собственных источников дохода.

Центральные правительства могут таким образом уменьшить свои обязательства и одновременно избежать таких политически непопулярных мер, как сокращение или отмена социальных пособий.

Вторая тенденция, лежащая в основе деволюции - политическая. Усиление процессов демократизации с начала 1970-х послужило толчком к увеличению интереса к представительству и участию в управлении, что, в свою очередь, повысило роль региональных и местных органов управления (Faletti, 1999). Распространение демократии «в народ» также стало рассматриваться как противовес возрождению авторитаризма.

Третий источник деволюции проистекает от еще более широких изменений в обществе в этот же период. Не может быть никаких сомнений в том, что этническая и/или общинная самобытность становится все важнее, а это выдвигает на самый передний план вопросы сохранения культуры, языка и территориальной автономии. Это дополняется параллельной тенденцией к «индивидуализации»: привлекательность коллективных организаций, таких как политические партии и профсоюзы, со временем уменьшается, тогда как роль личности увеличивается. В результате, люди в будущем вряд ли захотят считать себя частью крупной централизованной организации, и более охотно будут демонстрировать свою принадлежность к небольшим местным общинам (Keating, 1999).

Все эти тенденции в целом создали парадоксальную ситуацию, увеличивая роль транснациональных связей, но и укрепляя роль региональных и местных органов управления. Уменьшение важности государственных границ способствовало ускорению процесса интеграции между странами, ярким примером этого является Европейский Союз, и в меньшей степени, Североамериканское соглашение о свободной торговле, общий рынок стран Южной Америки и другие региональные организации. Эти же силы привели к «ре-территориализации» политики (Keating, 1999), перемещая средоточие ответственности за государственную политику с центрального на региональный и местный уровни.

### *Модели передачи полномочий*

В отдельных странах этот процесс происходил по-разному, от коренной и широкой деволюции до более умеренной децентрализации, преимущественно в области экономики. Мы не можем привести здесь полный обзор всех моделей. Рассмотрим более подробно те случаи, где перемены были особенно глубокими, где унитарные правительства были преобразованы в федеральные и квази-федеральные.<sup>200</sup>

Преобразование Испании, начиная с середины 1970-х, - пример наиболее радикальных изменений. В результате обсуждений, посвященных

---

<sup>200</sup> Сравнительный обзор см. Keating (1999).

переходу к демократической форме правления в середине 1970-х, получили признание региональная автономия в целом, и особый статус исторических сообществ Каталонии и Страны Басков. В результате, с 1978 г. Центр передал значительную часть полномочий регионам, особенно двум вышеназванным историческим сообществам.<sup>201</sup> Сегодня семнадцать автономных регионов Испании (состоящие из пятидесяти провинций) имеют шесть равноправных государственных языков и в гораздо большей степени определяют внутреннюю политику.

Тем не менее, степень деволюции и асимметрии различается в зависимости от сферы деятельности. Что касается экономического развития: все то, что относилось к централизованной промышленной политике вплоть до начала 1980-х, было передано в ведение регионов. Были созданы особые экономические зоны с целью сократить число дотируемых предприятий тяжелой промышленности и дать регионам возможность проводить свою политику в области инвестиций и налогообложения (в связи с вступлением в Европейское Сообщество). Цель состояла в том, чтобы способствовать развитию научно-технических исследований, технической базы и малого бизнеса (Агранов, 1994).

В сфере здравоохранения шесть регионов проводят свою собственную политику, а в остальных одиннадцати действуют региональные представительства, которые координируют и выполняют федеральные программы по здравоохранению. В социальной сфере федеральное правительство предусматривает минимальный набор бесплатных услуг и предоставляет ряд субсидий для их финансирования, но каждый регион проводит свою социальную политику и выполняет свои программы. В бюджетной сфере два региона (Страна Басков и Наварра) имеют отдельную налоговую политику, тогда как остальные пятнадцать регионов пользуются системой совместного налогообложения (Агранов и Галларин, 1997).

Испанская система также асимметрична в сфере общественного порядка и международных экономических связей: Страна Басков одна среди семнадцати автономий имеет собственную полицейскую систему (находящуюся в подчинении Мадрида). И Страна Басков имеет своего собственного представителя в Брюсселе (Агранов, 1997).

В Бельгии, еще при унитарном государстве признавались различия языков и культур фламандского и валлонского сообщества. В 1990-х произошли конституционные изменения, в результате которых унитарная система стала федеральной, были созданы отдельные парламентские системы Фландрии, Валлонии и Брюсселя, соответствующие трем основным языковым

---

<sup>201</sup> Программа деволюции изначально в 1978 г. предусматривала два пути перехода к автономии – «быстрый» для регионов, исторически претендующих на особый статус, например Каталония и страна Басков; и «медленный» для 15 остальных регионов. На практике во всех регионах с тех пор произошла существенная децентрализация.

сообществам (голландскому, французскому, немецкому). Три области теперь в значительной степени определяют внутреннюю политику, начиная от экономического развития, общественных программ, транспорта и кончая международной торговлей. В функции федерального правительства входят оборона, международные отношения, социальное обеспечение, регулирование государственного долга, и уголовный суд (Judt, 1999).

Совсем недавно произошла деволюция в Великобритании. Здесь также Шотландия и Уэльс и до этого в какой-то степени получили официальное признание, хотя само государство оставалось унитарным. Но в результате возросшей поддержки автономии, начиная с 1970-х, и смены партии власти на государственном уровне в 1990-х (от консерваторов к лейбористам), в обоих регионах в 1997 г. прошли референдумы по вопросу о создании новых законодательных собраний.

Однако эти два парламента будут отличаться: в Шотландии, где местная автономия в некоторых вопросах традиционно была больше (и движение в поддержку автономии было сильнее), новое законодательное собрание имеет приоритетные законодательные полномочия в нескольких областях – в области экономического развития, здравоохранения, образования, жилищного строительства, социальных программ, регулирования местного самоуправления, окружающей среды и правосудия (плюс все остаточные полномочия, не закрепленные за центральным правительством) (Keating, 1998). Законодательное собрание Уэльса будет иметь более узкие полномочия вторичного законодательства, т.е. право вносить изменения в Вестминстерское законодательство (Keating, 1998). И Шотландия, и Уэльс получили право представительства в Европейском Сообществе, а за Шотландией было признано право иметь представителя в Брюсселе.

Намного больше случаев деволюции и асимметрии можно обнаружить в экономической сфере. В Китае, в результате реформ, начатых в 1978 г., был создан ряд особых экономических режимов для отдельных областей. Вначале, в 1980 г. четыре южных региона получили статус Особых Экономических Зон (ОЭЗ), где проводится льготная налоговая политика для привлечения иностранных инвестиций. За этим последовало создание четырнадцати «Прибрежных Открытых Городов» в 1984 г., 32-х «Экономических Зон Развития Технологий», 13 «Зон Особого Налогообложения», 52-х «Зон Промышленного Развития и Высоких Технологий», а также создание других особых режимов для регионов и областей (Cho and Tung, 1998; Dutta).<sup>202</sup> Попытки по созданию 57 ОЭЗ

<sup>202</sup> Cho and Tung (1998) пишут, что разные региональные экономические режимы отличаются по своей направленности. Например, «Зоны Промышленного Развития и Высоких Технологий» обычно создаются в университетских районах крупных городов для привлечения инвестиций в область научных исследований и развитие высокотехнологичных секторов. Другие могут ориентироваться на развитие местной инфраструктуры с целью привлечь больше иностранных инвестиций или как-то иначе стимулировать экономический рост.

были предприняты в четырех странах общего рынка Латинской Америки (Аргентина, Бразилия, Уругвай и Парагвай) (Kotabe, 1998). ОЭЗ с особыми экономическими правами создаются с целью ослабить утечку капитала и увеличить экспорт. Эти экономические меры предпринимались наряду с более общей тенденцией по всей Латинской Америке к передаче полномочий на региональный и местный уровни, начиная с 1980-х (Faletti, 1999).

Таким образом, резкое перемещение полномочий от Центра к региональным и местным властям затрагивает все континенты и все старые и новые демократические системы. Но, несмотря на то, что во всех случаях проявляются похожие тенденции, как сам процесс деволюции, так и его результаты в разных странах оказываются разными. В конечном итоге, решения относительно того, что и когда подвергнуть децентрализации, в основе своей имеют политические причины. Во многих случаях они определялись расстановкой политических сил на государственном и региональном уровнях. Например, готовность Мадрида уступить власть испанским автономиям с годами менялась в зависимости от влияния правящей партии/коалиции в определенный момент и необходимости создания альянсов с региональными партиями (Агранов и Галларин, 1997). А движение за автономию в Шотландии и Уэльсе обрело решающую силу после подписания соглашения между Лейбористской и Либеральной партиями и слабой поддержки консерваторов на выборах (Keating, 1998).

### *Дилеммы асимметрии*

В условиях, когда деволюция и асимметрия приобретают глобальный характер, возникает ряд вопросов о том, как это отразится на демократии, равенстве, национальной интеграции. Что касается совместности демократии и асимметрии, как отмечалось ранее, традиционно выдвигается довод о том, что права должны быть гарантированы преимущественно личности, а не группе. Но это узкий взгляд: демократия также заключается в защите прав меньшинств, гарантии их представительства и участия в управлении. Асимметричный федерализм - это попытка признания этих множественных аспектов демократических прав (Stepan, 1999).

Но признание того, что деволюция и асимметрия фактически укрепляют демократию, явно зависит от образа действий политических институтов в каждом отдельном случае. Как отмечает Stepan (1999), демократия укрепляется там, где передача власти от Центра к регионам происходит путем открытой, прозрачной процедуры утверждения на государственном уровне - т.е. там, где передача полномочий узаконена конституционно, или путем утверждения в государственном парламенте.



Демократия также укрепляется, когда существуют общие правила игры, способствующие политической конкуренции и подотчетности внутри регионов.<sup>203</sup> Так, в случае с Испанией, автономии проводят одинаковые региональные выборы, используя пропорциональное представительство и единую формулу распределения мест; срок пребывания в парламенте ограничен; в состав Кабинета входит не более десяти человек; их парламенты могут отправить в отставку премьер-министра и Кабинет, выразив им вотум недоверия (Агранов и Галларин, 1997).<sup>204</sup> В Германии каждая Земля имеет свою конституцию – и каждая Земля имеет право выбора между однопалатным или двухпалатным законодательным собранием (только один из субъектов, Бавария выбрала двухпалатную систему). Земли также самостоятельно устанавливают порядок выбора исполнительных органов (Boase, 1994).

И, наконец, демократия укрепляется там, где существуют общепринятые механизмы урегулирования неизбежных разногласий по поводу того, что относится к центральной, региональной и местной юрисдикции. Можно утверждать, что ценность демократии состоит именно в том, что она создает некую основу для решения таких споров. Агранов и Галларин (1997) замечают, например, что и центральное правительство Испании, и автономии, начиная с 1980-х многократно обращались в Конституционный суд для разрешения федеральных конфликтов. В 1981 г. центральное правительство оспорило 41% законов и постановлений, принятых 17-ю автономиями, но это число со временем сократилось до 7% в 1990 г. За этот же период автономии (особенно два исторических региона: Страна Басков и Каталония) также заявили сотни протестов государственному правительству через судебную систему. Но число протестов от регионов также со временем сократилось. Конституционный суд, в свою очередь, контролировал обе стороны, поддерживая принципы деволюции и асимметрии, но также признавая прерогативы государственного правительства в некоторых областях. В дополнение к правовой системе, некоторые федерации также имеют и другие механизмы урегулирования конфликтов между Центром и регионами. В Германии, например, верхняя палата (Бундесрат) имеет право абсолютного вето по вопросам, затрагивающим Земли.

---

<sup>203</sup> Отметим, что деволюция может затруднить вопрос подотчетности, так как избиратели имеют дело с множеством избираемых органов власти, с перекрывающейся ответственностью. См. Downs (1999).

<sup>204</sup> В Баскском правительстве законодатели также работают на постоянной основе и не могут быть членами королевской семьи, правительства, избирательных комиссий, полиции или вооруженных сил. Я не смогла определить, относится ли это положение ко всем 17 автономиям. Автономии имеют отличия в определении избирательных округов: в некоторых избирательный округ включает в себя весь регион, в других существует несколько округов (Merston and Hamann, 1999).

Вопрос о неравенстве между регионами также сложен. По определению, предоставление асимметричной власти регионам и областям означает, что региональная политика должна отличаться, отражая спрос на разные товары и услуги. Проблема состоит в том, что региональный спрос и региональные экономические и финансовые ресурсы часто не совпадают. Уровни экономического развития и соответствующие базы доходов различаются; также как и совокупность экономических параметров (например, между регионами донорами и реципиентами).

Ситуация еще более усложняется тем, что центральному правительству становится все труднее сократить эти различия традиционными методами, вследствие вышеозначенных тенденций. Как замечает Keating (1999), федеральные центры резко утратили способность устанавливать территориальные экономические соглашения традиционными методами: «Редистрибутивную региональную политику... гораздо труднее осуществлять в условиях глобальной экономики, т.к. фирмы могут перемещаться за пределы государства». Таким образом, старые стратегии защиты регионов, такие как тарифы, редистрибутивная региональная политика и фиксированный уровень инвестиций перестали быть эффективными (Keating 1999).

Вместо этого многие центральные правительства возложили большую ответственность за экономическое развитие на сами регионы. Центральные правительства часто в основном занимаются стимуляцией экономического роста в менее развитых регионах, поощряя и поддерживая местную конкурентоспособность - например, выделяя кредиты на инфраструктуру, развитие высоких технологий, создание ОЭЗ и др. Приводятся доводы о том, что эти шаги снижают степень централизации и регулирования, таким образом стимулируя экономический рост, что подтверждается поразительными результатами Китая. Там, введение ОЭЗ обеспечило средние темпы роста в восточных областях (преимущественно прибрежных) равные 11,4% в год за 1984-93 гг., в то время как в западных областях этот показатель составил 8,9% в год за тот же период (Dutta).

Однако, большинство центральных правительств в гораздо меньшей степени проявляют склонность к передаче источников дохода регионам. Налоги преимущественно остаются сконцентрированными на государственном уровне, т.к. наиболее результативные налоги проще и эффективнее собирать на базе Центра, а не регионов (Norregal, 1997). Если в чем-то центральные правительства и получили преимущество, то именно в этом отношении, учитывая глобализацию и растущую подвижность капитала. Таким образом, деволуция в области расходования и экономической политике не сопровождается соответствующей децентрализацией доходов.

Альтернативой во многих случаях является использование различ-

ных механизмов перераспределения федеральных фондов, от разделения налоговых полномочий до целевых дотаций по специальным программам и прямым субсидий. При этом выбор механизмов будет зависеть от целей центрального правительства. Там, где целью является межрегиональное уравнивание, например в Германии и Канаде, федеральные доходы перераспределяются таким образом, чтобы сбалансировать различия регионов по способности собирать налоги (Krellove, Sotsky, Vehorn, 1997). Там, где цели федерации более разнообразны, например, в США, механизм центрального финансирования государственных и местных программ является в меньшей степени редистрибутивным.

И, наконец, тенденция к деволюции также ставит вопрос о перспективах государственной интеграции. Кажется очевидным, что снижение роли центрального правительства и отличающиеся региональные стратегии должны усилить центробежные силы в национальном государстве. Бельгия и Канада – яркий пример того, с какими трудностями приходится сталкиваться, чтобы сохранить федеративную систему в целом. Но сохранение целостности частично зависит и от того, сумеют ли они правильно определить источники деволюции и принять правильные меры. Если тенденции к деволюции являются результатом глобальных перемен в экономике и общественной жизни, то игнорировать их – значит проиграть сражение. Вопрос в том, как создать общественные институты, которые могут адаптироваться к данным условиям.

### ***Выводы***

Асимметрия и деволюция стали жизненными реалиями и в федеральных, и в унитарных системах за последние 25 лет. Моя цель состояла в том, чтобы показать, что они являются результатом глобальных тенденций в экономике, обществе, политике. Они предполагают рост ограничений экономической эффективности централизованных государств. Однако, будут ли эти изменения на благо регионам, зависит от того, как правительства адаптируются к условиям всемирного рынка и общепринятым демократическим правилам игры.

### **References**

- Agranoff, Robert. 1994. "Asymmetrical and Symmetrical Federalism in Spain: An Examination of Intergovernmental Policy," in DeVilliers, pp. 61-90.
- Agranoff, Robert and Juan Gallarin, 1997. "Toward Federal Democracy in Spain: An Examination of Intergovernmental Relations," *Publius*, 27: 4, pp. 1-38.
- Aslund, Anders. 1999. "The Problem of Fiscal Federalism," *Journal of Democracy*, 10:2, pp. 83-86.
- Boase, 1994. In DeVilliers,
- Cho, Stella and Samuel Tung. 1998. "Investment Incentive Zones And Regional Tax Incentive Policy In The People's Republic of China," *International Tax Journal* 24: 4, pp. 81-91.

- DeVilliers, Bertus, ed. 1994. Evaluating Federal Systems. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- Downs, William. 1999. "Accountability Payoffs in Federal Systems: Evidence from Belgium," Publius, 29: , pp.
- Dutta, "China's Economic Growth during 1984-93,"
- Falletti, Tullia. 1999. "New Fiscal Federalism and the Political Dynamics of Decentralization in Latin America," Paper Prepared for Delivery at the American Political Science Association Annual Meeting, Atlanta, 1999.
- Gelman, Vladimir and Olga Senatova. 1995. "Subnational Politics in Russia in the Post-Communist Transition Period: A View from Moscow," Regional and Federal Studies, 5: 211-223.
- Judt, Tony. 1999. "Is There a Belgium?" New York Review of Books, 46:19, pp. 49-53.
- Keating, Michael. 1998. "Re-Forging the Union: Devolution and Constitutional Change in the United Kingdom," Publius, 28: 1, pp. 217-234.
- Keating, Michael. 1999. "Asymmetrical Government: Multinational States in an Integrating Europe," Publius, 29: 1, pp. 71-86.
- Kotabe, Masaaki et al. "South America's Free Trade Gambit," Marketing Management, 7:1, (spring 1998), pp. 38-46.
- Krelove, Russell, Janet Stotsky, and Charles Vehorn, 1997. "Canada," in Ter-Minassian, pp. 201-25.
- Lapidus, Gail. 1999. "Asymmetrical Federalism and State Breakdown in Russia," Post-Soviet Affairs, 15: 1, pp. 74-82.
- Luttwak, Edward. 1999. Turbo Capitalism: Winners and Losers in the Global Economy. New York: HarperCollins.
- Lynn, Nicholas and Alexei Novikov, 1997. "Refederalizing Russia: Debates on the Idea of Federalism in Russia," Publius, 27:2, pp. 187-203.
- Mershon, Carol and Kerstin Hamann, 1999. "Regional Coalition Government in Spain: The Impact of Institutions and Regionalist Conflicts," Paper Prepared for the American Political Science Association Annual Meeting, Atlanta, 1999.
- Moreno, Luis. 1994. "Ethnoterritorial Concurrence and Imperfect Federalism in Spain," in DeVilliers, pp. 162-193.
- Norregaard, John. 1997. "Tax Assignment," in Ter-Minassian, pp. 49-72.
- Ordeshook, Peter and Olga Shvetsova. 1997. "Federalism and Constitutional Design," Journal of Democracy, 8:1, pp. 27-42. The
- Solnick, Steven. 1995. "Federal Bargaining in Russia," East European Constitutional Review (fall 1995), pp. 52-58.
- Spahn, Paul Bernd and Wolfgang Föttinger, 1997. "Germany," in Ter-Minassian, pp. 226-248.
- Stepan, Alfred. 1999a. "Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model," Journal of Democracy, 10: 4, pp. 19-34.
- Stepan, Alfred. 1999b. "Russian Federalism in Comparative Perspective: Problems of Power Creation and Power Deflation," Paper prepared for the American Association for the Advancement of Slavic Studies, St. Louis.
- Stoner-Weiss, Kathryn. 1999. "Central Weakness and Provincial Autonomy: Observations on the Devolution Process in Russia," Post-Soviet Affairs, 15: 1, pp. 87-106.
- Teague, Elizabeth. "Russia and the Regions: The Uses of Ambiguity," in John Gibson and

- 
- Philip Hanson, Transformation from Below: Local Power and the Political Economy of Post-Communist Transitions. Edward Elgar, 1996, pp. 13-36.
- Ter-Minassian, Teresa, editor. 1997. Fiscal Federalism in Theory and Practice. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Watts, Ronald. 1994. "Contemporary Views on Federalism," in DeVilliers, pp. 1-29.
- Watts, Ronald. 1996. Comparing Federal Systems in the 1990s. Kingston, Ontario: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.
- Willis, Eliza, Christopher da C. B. Garman, Stephan Haggard. 1999. "The Politics of Decentralization in Latin America," Latin American Research Review, 34: 1, pp. 7-56.



Гейл В.Лapidус \*

### **Асимметричный федерализм и государственное строительство в России**

За семь лет, прошедших со времени распада Советского Союза, Российскую Федерацию все время преследовала мысль собственной возможной дезинтеграции. Еще до падения СССР многие политические деятели и аналитики высказывали опасение, что, присоединившись к борьбе за суверенитет других союзных республик, Россия поставит под угрозу собственную территориальную целостность. Обеспокоенный тем, что провозглашение Россией суверенитета может вызвать «эффект домино», Александр Ципко в свое время предупреждал: «чем сильнее РСФСР будет стремиться освободиться от центра, тем сильнее будет желание автономных формирований освободиться от Ельцина... Отношения Россия - автономии строятся по тому же принципу, что и отношения Союз – РСФСР».<sup>205</sup> Похожей точки зрения придерживался Андраник Мигранян, который заявлял: «бомба, которую Российская декларация суверенитета заложила под СССР, ускоряет, по-видимому, не только разрушение СССР, но и - даже в большей степени - разрушение самой России... Где лежат географические границы республики, которая должна представлять этнических русских?»<sup>206</sup>

Такие широко распространенные и непрекращающиеся опасения относительно возможности сепаратизма со стороны этнических республик России, еще более подогреваемые событиями, в частности, в Татарстане и Чечне, в 1993 году были сжато выведены в заголовке статьи одного из ведущих российских специалистов по национальному вопросу: «Повторит ли Россия Путь Союза?»<sup>207</sup> Действительно, конфликт с Чечней стали рассматривать как испытание жизнеспособности Федерации, причем сторонники использования силы настаивали на том, что, если не заставить повиноваться сепаратистски настроенное руководство Чечни, это может послужить толчком к постепенному расщеплению всей Федерации.

Оглядываясь назад, можно сказать, что опасения относительно сепаратистского потенциала этнических республик были преувеличены. Тре-

---

\* Гейл Лapidус - профессор Стенфордского университета (США).

<sup>205</sup> John Dunlop, *The Rise of Russia and the Fall of the Soviet Empire*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1993.

<sup>206</sup> «Известия», 20 сентября, 1990.

<sup>207</sup> Леокадия Дробижска. *Повторит ли Россия путь Союза?//Россия сегодня: трудные поиски свободы*. М., 1993.

бования суверенитета со стороны Татарстана были, в конечном счете, урегулированы в процессе переговоров, и не исключено, что конфликт с Чечней также можно было решить политическим путем.<sup>208</sup> Хотя всесторонний анализ причин того, почему угроза этнического сепаратизма не осуществилась, выходит за рамки моего изложения, здесь стоит отметить несколько факторов. Структурные аналогии между СССР и Российской Федерацией (РФ), которые якобы способствуют этно-национальному сепаратизму, не выдерживают серьезной критики. Несмотря на тот факт, что Российская Федерация унаследовала ключевые элементы этно-территориальной структуры Советского Союза, ее структура в значительно меньшей степени благоприятствует этническому дроблению, чем структура СССР. СССР можно было представить как российскую «сердцевину», окруженную по периферии с северо-запада, запада и юга нерусскими республиками. 21 этническая республика Российской Федерации, по контрасту, представляют скорее острова в этнически русском море, у большинства из которых отсутствуют внешние границы. Кроме того, демографическая структура РФ также разительно отличается. При наличии почти 83% этнически русского населения, РФ не только гораздо более однородна в этническом отношении, чем СССР, но и в этнических республиках Федерации титульные нации не так доминируют, образуя большинство менее, чем в половине республик. По контрасту с союзными республиками СССР, республики России никогда не имели ни такого богатого арсенала политических, экономических, культурных и внешнеполитических институтов, ни формального права на отделение. И в отличие от Балтийских государств и Грузии, у них не было (возможно, за исключением Тувы) никакого опыта независимой государственности.

Не только институциональные основы для мобилизации слабее, слабее и политический стимул. Хотя в процессе национального возрождения конца советского периода были высказаны многочисленные обиды, и во весь голос прозвучало негодование против имперского завоевания и эксплуатации, в адрес правительства посткоммунистической России, по-видимому, было высказано меньше недовольства, чем в адрес союзного центра. Кроме того, по контрасту с национальными движениями конца советской эпохи, в которых антироссийские настроения были подчинены более широкой борьбе за реформу советской системы и против коммунистической власти, национальные движения в республиках посткоммунистической России в большей степени ориентировались на этнический, а не гражданский национализм и в качестве центра мобилизации не имели ничего кроме антироссийских настроений. Действи-

---

<sup>208</sup> См.: Gail W. Lapidus, «Contested Sovereignty: The Case of Chechnya», *International Security* 23, 1: (Summer 1998), pp. 5-49.

тельно, готовность Москвы заключать сделки с региональными элитами, и, за исключением Чечни, ее стремление к поиску согласия, а не конфронтации, также работали на разрешение скрытых конфликтов и сглаживание антагонизма.

Наконец, хотя население ряда республик продолжает в значительной степени поддерживать право на отделение,<sup>209</sup> тенденция к мобилизации вокруг этой идеи была незначительной. Действительно, прошедшие несколько лет характеризовались значительной степенью этнической и политической демобилизации по всей территории бывшего Советского Союза, а также внутри самой Российской Федерации.<sup>210</sup> Недавние исследования общественного мнения говорят, что распад СССР, наряду с гибельной войной в Чечне, которая никак не стимулировала усиление сепаратизма, подействовали отрезвляюще; боязнь дезинтеграции и насилия, как, оказалось, сыграли роль ограничителя, а не ускорителя. Хотя силовые действия Москвы вызвали резкую критику и некоторые контрмеры в ряде республик, в целом, эта война ослабила этно-национальный сепаратизм.

Кроме того, и это еще раз показала война в Чечне, международное сообщество проявляет явное нежелание оказывать политическую поддержку сепаратистским движениям. Ввиду того, что международное сообщество явно поддерживает территориальную целостность Российской Федерации,<sup>211</sup> ни одна республиканская элита не может предаваться иллюзиям о том, что она может рассчитывать на поддержку иностранных правительств. Поэтому можно сделать вывод, что, за исключением экстренных обстоятельств, которые мы рассмотрим позднее, этнонационалистический вызов федеральному центру со стороны субъектов весьма маловероятен.

Если ранее основным поводом для беспокойства служили сепаратистские тенденции в республиках, то в последние несколько лет таким поводом стали возрастающие тенденции к автаркии в российских регионах, которые все более и более занимают и тревожат как аналитиков, так и политические элиты. Если первоначально «здоровая доза» децен-

---

<sup>209</sup> Недавний опрос, проведенный в 1998 г. группой исследователей под руководством Леокадии Дробижевой в нескольких республиках и областях Российской Федерации зафиксировал высокую степень поддержки права на отделение: 54% опрошенных в Татарстане, 44.5% в Северной Осетии – Алании и 60.4% в Саха-Якутии. От 71 до 85% опрошенных считают недопустимым использование силы в подобных обстоятельствах. См.: Леокадия Дробижева. Этнические и административные границы: Факторы стабильности и конфликтов. М., Институт Этнологии и Антропологии Российской Академии Наук, 1998.

<sup>210</sup> Mark Beissinger, «Event Analysis in Transitional Societies: Protest Mobilization in the Former Soviet Union,» in Dieter Rucht, Friedhelm Neidhardt, and Ruud Koopmans, eds., *Acts of Dissent: New Developments in the Study of Protest*. Berlin, Gy: Sigma Press, 1998.

<sup>211</sup> Gail W. Lapidus, «Contested Sovereignty: The Case of Chechnya»..., p.5-49.



трализации рассматривалась как важный элемент политической демократизации, принимая во внимание многолетнюю традицию гиперцентрализации государственной власти, то теперь Россия столкнулась с неуправляемым и, по-видимому, не поддающимся управлению процессом «расщепления» центральной власти. Поразительная слабость Российского государства, а также непостоянство и непредсказуемость в процессе принятия решений, в первую очередь, лежат в основе растущей самоуверенности региональных элит, и поощряют регионы действовать независимо, часто бросая прямой вызов центральной власти. Эта тенденция вызывает опасения, что Россия в лучшем случае постепенно преобразуется из федерации в конфедерацию, и в худшем случае будет отброшена назад в период средневекового хаоса и конфликтов, в так называемую эру «удельных княжеств».

Экономический и политический кризис, достигший апогея в августе 1998 г., резко усилил эти тенденции, так как региональные лидеры один за другим заявляли о принятии крайних мер для борьбы с кризисом, изолируя свой регион от его последствий. Растущая обеспокоенность, вызванная всеми этими событиями, была красноречиво выражена только что избранным Премьер-министром Евгением Примаковым в его первом обращении к Российской Думе 12 сентября 1998 г. Выражая глубокую озабоченность тем, что над Россией нависла угроза разрушения, Примаков объявил, что главным приоритетом его нового правительства будет сохранение целостности России. «В настоящий момент эта проблема вовсе не абстрактная и не воображаемая... Мы стоим перед серьезнейшей опасностью, опасностью того, что наша страна расколется на части».<sup>212</sup> Пытаясь активизировать участие региональных элит в судьбе России в целом, он объявил, что одной из его первых инициатив будет предоставление избранным региональным губернаторам более влиятельной и заметной роли в разработке и проведении государственной политики.

Хотя всестороннее рассмотрение причин и динамики конфликтов центра и периферии, а также влияния на них текущего политического и экономического кризиса, выходит за рамки этой статьи, большинство спорных вопросов можно в общих чертах разделить на две категории: политические конфликты по вопросам юрисдикции между центром и периферией и экономические конфликты, относящиеся к управлению ресурсами и их распределению.<sup>213</sup> Действительно, централизованность

---

<sup>212</sup> Сергей Павленко. *Новый федерализм: интрига и контринтрига.* // «Pro et Contra» 2, 2: 34-46, 1997.

<sup>213</sup> Этот анализ исключает из рассмотрения другую категорию конфликтов, «горизонтальную» внутривнутриэтническую напряженность и конфликты внутри и между республиками.

этих вопросов разительно меняет весь ход дискуссии о федерализме и отношениях центра и периферии. Коротко говоря, тогда как более ранние обсуждения в основном затрагивали конфликтные отношения между федеральным правительством и республиками и статус республик по сравнению с областями, в последние годы, когда были стерты многие различия между республиками и областями, более заметными стали другие основания для раскола. Здесь частично отразились умышленные действия федерального правительства по относительно выравниванию специальных привилегий, первоначально предоставленных республикам в процессе обсуждения Федеративного Договора 1993 г. и согласно двусторонним соглашениям, подписанным с отдельными республиками. Негодование областей по поводу своего «второсортного» положения в асимметричной федерации, которая, по их мнению, предоставила неоправданные привилегии республикам, было частично погашено Конституцией, принятой в декабре 1993 г., которая игнорировала Федеративный Договор и рассматривала республики и области как более или менее равные субъекты.<sup>214</sup> Кроме того, когда федеральное правительство значительно повысило статус областей, перейдя к практике заключения с ними двусторонних соглашений, беспокойство по поводу экономического регионализма начало вытеснять внимание к этническому сепаратизму. В часто хаотическом и непредсказуемом процессе торга, сопровождающего эти переговоры, требования республик и региональных элит, как правило, сводились к схожим вопросам: больший политический и экономический контроль над решениями, затрагивающими их области или республики, и более благоприятные условия налогообложения и распределения ресурсов. Несмотря на широко декларированную поддержку «суверенитета», на самом деле мало кто надеялся или требовал независимой денежно-кредитной системы, вооруженных сил, внешней политики (в отличие от развития экономических связей с иностранными партнерами) или других атрибутов независимой государственности. Если когда-то угроза раскола дала республикам уникальные рычаги для переговоров с центром, по-видимому, губернаторы ключевых областей обнаружили в своем резерве другие активы, которые можно использовать.

Эти тенденции вызвали два типа конфликтов между федеральными властями и региональными элитами. Первый тип – это, в основном, конфликты из-за юрисдикции: по поводу того, кто имеет право принимать авторитетные решения по таким вопросам, как назначение местных должностных лиц, избирательные нормы, приватизация, ставки налогооб-

---

<sup>214</sup> Подробнее см. Gail W. Lapidus and Edward W. Walker, «Nationalism, Regionalism and Federalism: Center-Periphery Relations in Post-Communist Russia», in Gail W. Lapidus, ed., *The New Russia: Troubled Transformation*. Boulder, Col: Westview Press, 1995. Pp. 79-113.

ложения, размещение призывников или постановления относительно прав собственности. Несмотря на трехлетнюю борьбу за разграничение соответствующих полномочий федеральных и региональных властей, которые бы установили ясные и прозрачные «правила игры», их практическое применение продолжает оставаться весьма спорным. Некоторые положения ранее подписанных соглашений противоречат Конституции или другим федеральным законам; другие относятся к неопределенным «серым областям», чей статус оспаривается. В результате, отношения центра и периферии характеризуются продолжающейся «войной законов», в которой федеральные власти стремятся отменить решения местных органов власти, которые предположительно противоречат положениям конституции или федеральных постановлений, в то время как местные власти в значительной степени сохраняют способность блокировать выполнение этих директив.

Федеральное правительство не лишено средств для насаждения своей воли. На представительной конференции, созванной в январе 1998 г., для обсуждения проблем и перспектив российского федерализма, Генеральный Прокурор Юрий Скуратов заявил, что за последние два года обвинители всех уровней пересмотрели и аннулировали более 2000 законов и постановлений, принятых региональными законодательными органами в нарушение Российской Конституции.<sup>215</sup> Тем не менее, в докладе экспертной комиссии было выражено сожаление по поводу «противоречивого и непоследовательного характера действий, направленных на построение федерального государства в России», и было заявлено, что Россия управляется методами, типичными как для унитарных государств, так и для конфедераций.

В основе второй категории конфликтов лежат вопросы распределения ресурсов: борьба за уровень федеральных налогов, которые будут выплачены регионами и количество субсидий, которые будут им возвращены, борьба за управление природными ресурсами и их использование, конфликты из-за растущей тенденции к выпуску собственного денежного эквивалента в регионах и попытки наложить ограничения на ввоз и вывоз товаров из регионов, которые нарушают принцип единого экономического пространства РФ.

Хотя эти конфликты отражают хаотические и противоречивые движущие силы, благодаря которым происходит развитие федерализма в России, учитывая широту и разнообразие задач, стоящих перед страной, терпимая политика центра, в целом, послужила предотвращению возможных конфронтаций и обеспечила необходимую степень гибкости для удовлетворения наиболее отличающихся потребностей в высшей степени непохожих регионов.

---

<sup>215</sup> ИТАР-ТАСС, Москва, 19 января 1998.

Экономический и политический кризис августа 1998 г. имел немедленные и далеко идущие последствия в регионах, не только усоря многие из этих тенденций, но и вынуждая регионы к еще большей самостоятельности. В условиях безудержного падения рубля, замороженных банковских счетов, стремительно повышающихся цен на потребительские товары, ставшие менее доступными, и растущей паники, региональные элиты были вынуждены искать свои собственные способы борьбы с кризисом. По выражению одного обозревателя, «крах рубля и банковской системы ничто по сравнению с крахом политических учреждений Федерации. Бездеятельность центральных властей вынуждает регионы действовать по принципу «каждый сам за себя». Губернаторы и президенты, понимая, что они не могут рассчитывать на какие-либо определенные указания от центра, и еще менее на помощь, принимают чрезвычайные меры, чтобы сохранить ситуацию под контролем. Опыт управления в кризисной ситуации, который приобрели региональные элиты, и дополнительные полномочия, которые они получили за прошедшие несколько недель, неизбежно превратят Россию в конфедерацию».<sup>216</sup> Хотя здесь вполне возможно преувеличение, эти замечания свидетельствуют о ряде серьезных проблем.

Меры, принятые рядом региональных лидеров, чтобы справиться с кризисом, можно отнести к нескольким широким категориям. К первой категории относятся меры, направленные на концентрацию полномочий на региональном уровне для борьбы с кризисом: губернатор Калининградской области немедленно объявил чрезвычайное положение, несмотря на то, что на это уполномочен только Президент России, в то время как в других регионах, включая Нижний Новгород и Свердловск, были срочно созданы антикризисные комитеты, фактически обладающие диктаторскими полномочиями, для обеспечения непрерывного функционирования экономических и особенно финансовых учреждений. Во-вторых, многие области и республики в ответ на кризис ввели ценовой контроль на ряд основных пищевых продуктов и потребительских товаров, стараясь оградить свое население от последствий инфляции. Многие регионы наложили ограничения на экспорт сельскохозяйственных изделий со своей территории в нарушение федеральных законов, гарантирующих свободное обращение товаров и услуг по всей Российской Федерации. В некоторых регионах были приняты меры, чтобы изолировать местные банки от последствий финансового краха, путем прекращения перечисления депозиторских фондов в Москву или организации региональной системы внутренних и внешних расчетов, независимой от центральной банковской системы. И не имея практических шансов получить федеральные трансфертные платежи, на которые они фор-

<sup>216</sup> «Независимая Газета», 10 сентября, 1998, р. 2.

мально имели право, все большее число регионов стали вычитать эти суммы из налоговых поступлений, причитающихся Москве, или вовсе отказывались отдавать налоговые поступления.<sup>217</sup>

Эти шаги были описаны в самых тревожных выражениях в центральной печати. На страницах «Известий» Валерий Коновалов назвал «продовольственный сепаратизм» еще более мощным средством, чем политический сепаратизм, а комментатор «Эха Москвы» объявил 17 августа днем, когда регионы начали существовать как образования, отдельные от Москвы.<sup>218</sup> Ответные действия федеральных властей и влияние рыночных сил сдержали и ограничили многие из этих тенденций.

Ограничения на экспорт товаров вызвали ответные меры в соседних регионах; ценовой контроль снизил готовность поставщиков обеспечить продовольствие и другую необходимую продукцию; и федеральное правительство действовало быстро, и во многих случаях успешно, сумев предотвратить возможную угрозу своей власти. Наряду с более жесткими мерами, доступными ему, федеральное правительство также продолжало выдавать большое количество «пряников»: федеральные субсидии все еще играют важную роль во многих региональных бюджетах, и большое количество региональных предприятий, находящихся в федеральной собственности - от предприятий ВПК до энергетических монополий и железных дорог - на которых занято большое количество рабочих, нуждаются в федеральном финансировании для долгосрочного функционирования. Даже способность региональных лидеров привлекать иностранные инвестиции и партнеров, на что они опираются в развитии своих регионов, зависит от сотрудничества, а также репутации федерального правительства. Поэтому неудивительно, что в отличие от ситуации конца 1980-х, ни один из крупных политических деятелей публично не поддерживает дальнейшую передачу полномочий в Российской Федерации; действительно, все ведущие кандидаты в президенты призывали скорее к усилению государства и к борьбе с дезинтеграцией.

Однако все вышеописанное говорит о том, что возрастающая слабость федерального центра и его неспособность оправдать ожидания, когда-то возложенные на него, имеют несколько долговременных последствий. Они умножили конфликты между центром и периферией в области юрисдикции и распределения полномочий, поскольку регионы стремятся получить большие полномочия и контроль над ресурсами. Они также сыграли роль при смещении акцента от переговоров с Мос-

---

<sup>217</sup> Татарстан, Башкирия, Калининград и Томск сократили или аннулировали выплату налогов, а в Калмыкии планировался выпуск рублей для пополнения налоговых поступлений, которые таинственным образом исчезли из Национального Банка Калмыкии, что заставило федеральные власти ликвидировать банк и передать его полномочия Волгоградскому региону.

<sup>218</sup> Презентация Эмиля Паина в Стенфордском Университете, 6 ноября, 1998.

квой к поиску региональных стратегий для выживания в качестве более самостоятельных образований, особенно в случае более богатых и обладающих большими ресурсами регионов, или таких дальневосточных регионов, имеющих широкие возможности для внешних экономических связей, как Амурская и Сахалинская область, Приморский и Хабаровский край.<sup>219</sup> Эта тенденция идет «рука об руку» с ростом общественного доверия к местным региональным правительствам и снижением доверия к московским властям. Опрос, выполненный по заданию Информационного Агентства США в конце 1997 г., подтвердил не только значительно более высокую степень доверия к региональным правительствам, чем к федеральному, но и его увеличение от порядка 20% в 1992 г. до 44% к концу 1997 г.<sup>220</sup>

Еще одна заметная тенденция – растущие различия между регионами. Экономическое неравенство усиливалось за счет ослабления перераспределительной способности центрального правительства, а также за счет различия во вкладах разных регионов, которое дает им различающиеся возможности для участия, как в местной, так и в глобальной экономике. К традиционному разделению между «донорами» и «субсидируемыми» субъектами федерации теперь добавились различия между регионами – экспортерами сырья, сельскохозяйственными регионами и регионами с высокой концентрацией тяжелой и военной промышленности. По одной оценке, в 1990 г. объем промышленного и сельскохозяйственного производства на душу населения в 10 наиболее развитых регионах был в 2.3 раза выше, чем в 10 наименее развитых регионах; в 1996 г. разрыв увеличился до 4,5.<sup>221</sup> Регионы также характеризуются все более и более отличающимися стратегиями руководства и возможностями, превращая Российскую Федерацию в настоящую лабораторию, где испытываются разные модели развития.<sup>222</sup>

Что сулит все это для отношений центра и периферии в ближайшее время? Северный Кавказ представляет собой особый случай, с неподконтрольной центру Чечней, и большой вероятностью разногласий и нестабильности в соседних республиках, в частности, в Дагестане. Не исключено, что в дальнейшем влияние России в этом регионе еще уменьшится. В других регионах Российской Федерации, как в областях, так и

---

<sup>219</sup> Подробнее см.: Сергей Хенкин. *Сепаратизм в России – позади или впереди?* // «Pro et Contra» 2, 2:5-19.

<sup>220</sup> Опрос ЮСИА, «Региональные Правительства России получают общественное доверие», 23 января, 1998. Опрос также показал значительные колебания в степени общественного доверия в регионах, от 81% в Орловской области, 73% в Кемерово и 66% в г. Москва до 21% во Владимирской области.

<sup>221</sup> Текст из московской «Рабочей Трибуны». 19 января, 1998.

<sup>222</sup> Подробнее исследование таких региональных различий см. Mary McAuley, *Russia's Politics of Uncertainty*. Cambridge, England: Cambridge University Press, 1997.

в республиках, мы повсюду видим возрастающую экономическую и политическую автаркию, но мало свидетельств серьезного политического сепаратизма. Эту картину могли бы значительно изменить два вероятных события. Неспособность центрального правительства обеспечить благосостояние военных формирований, расположенных на территории России, уже поставила их во все возрастающую зависимость от местных властей. При условии, что эта тенденция сохранится и усилится, разделение вооруженных сил по регионам может значительно увеличить возможности региональных элит и создать новые соблазны и опасности. Другой потенциально дестабилизирующей тенденцией было бы появление политических деятелей, поддерживающих агрессивные формы российского национализма и шовинизма для удовлетворения своих политических амбиций. Действия, которые угрожали бы автономии и статусу нерусского населения и республик, или были бы направлены на мобилизацию русской диаспоры в соседних государствах, могли бы вызывать обострение межнациональной напряженности и региональных конфликтов, как в пределах Российской Федерации, так и по периферии. Но они ничего не дали бы для решения более фундаментальных задач государственного строительства в современной России.



Ирина Умнова, Наталья Ермакова\*

## **Исторический и современный опыт асимметрии государственного устройства России**

Одним из значимых критериев типологизации современных моделей федерализма, позволяющих обнаружить их особенные черты, является однородность субъектов федерации с точки зрения их государственно-правовой природы и различий в статусе. По этому критерию можно выделить три типа федерализма и соответственно три типа федеративных государств: симметричный, асимметричный, симметричный с элементами асимметрии.

Идеальная федерация — симметричное государство, где в основу устройства положено объединение субъектов федерации, однородных по природе и равных по статусу.

В настоящее время абсолютно симметричных федераций с юридической точки зрения фактически не существует. В мировой практике наблюдаются тенденции развития асимметрии в федеративных отношениях классически симметричных государств. Так, когда-то считающиеся классически симметричным государство, США сегодня уже не являются таковыми.

Каждое федеративное государство может столкнуться с так называемыми случаями асимметрии — необходимостью образования наряду с субъектами федерации, которые равноправны, федерального округа в рамках столицы государства, федеративных территорий с особым статусом на переходный период. К некоторым федерациям примыкают так называемые ассоциированные («свободно присоединившиеся») государства Микронезия, Пуэрто-Рико и другие территории, большинство которых были подопечными территориями США после второй мировой войны.

Большинство федеративных государств сегодня — это симметричные федерации с элементами асимметрии, в которых все субъекты федерации признаются однородными по природе и статусу (США, Германия, Австрия, Швейцария, Бразилия и др.), но конституция допускает из общего правила исключения, которые не касаются различий государственно-правовой природы субъектов федерации, а затрагивают лишь отдельные элементы статуса. Это именно исключение, а не правило, порождающее иную систему отношений, меняющую тип федерации как таковой.

---

\* Умнова Ирина Анатольевна — доктор юрид. наук, профессор;  
Ермакова Наталья Владимировна — канд. юрид. наук, главный консультант Конституционного Суда Российской Федерации.



Конституция асимметричной федерации изначально закрепляет разнородность субъектов федерации по их природе и статусу.

Представляется важным проводить различия между асимметричными федерациями и асимметричными государствами. Асимметричность государства — когда наряду с субъектами федерации составной частью государства являются территории с другим статусом. Асимметричность федерации — это неравноправие территорий, признанных субъектами федерации.

Сложившиеся сегодня в мировой практике варианты асимметрии можно разделить на два вида: ограниченная и абсолютная асимметрия.

Ограниченная асимметрия выражается различиями в правосубъектности однородных по природе и соответственно одинаковых по названию субъектов федерации. Такой тип федерации характерен для Индии, где существует градация между штатами по их правам и обязанностям.

Абсолютная асимметрия — это наличие разных по природе территориальных образований с разными правами территориальных образований с разными правами и обязанностями. Так Танзания характеризуется полной асимметрией по Конституции 1977 г.

В настоящее время в юридической литературе ведутся споры о том, может ли быть признана федерация асимметричной и допустимо ли признание асимметрии федеративного устройства как объективно заданной модели. По мнению Л.М.Карапетяна, недопустимо признание асимметрии конституционно-правового статуса субъектов федерации для любого федеративного государства. В.Е.Чиркин, напротив, считает, что наличие асимметричной федерации может быть объективно задано и ее существование в мировой практике свидетельствует о разнообразии моделей федерализма.

По нашему мнению, асимметричность федерации может быть объективной и оправданной на конкретном историческом этапе, а может быть искусственной, создающей почву для конфликтности и борьбы субъектов федерации за уравнивание в их правах.

Одной из причин асимметрии может стать проведение различий в статусе в зависимости от того, какой фактор положен в основу образования субъектов федерации — национальный или территориальный.

До сих пор ведется теоретический спор, допустимы ли федерации, построенные на национальной основе, или федерации, сочетающие территориальный и национальный факторы.

Несмотря на то, что большинство федеративных государств построено на территориальной основе, в мировой практике имеет место сочетание территориального и национального факторов при построении федерации. Вместе с тем в науке и практике достаточно распространено мнение о том, что национальный признак недопустим, как основа для

образования федерации. Так Р.Галлисо считает, что практически никакое федеративное государство, состоящее из частей, образованных на национальной основе, нежизнеспособно: микрогосударства превращаются в сплоченные националистические воинствующие образования, постоянно занятые разрешением этнических споров с целью захвата власти.

Одной из особенностей российского федерализма является его асимметричность.

Конституция Российской Федерации закрепила в составе России 89 субъектов РФ, классифицировав их на пять разных по своей природе видов государственно-территориальных образований: 21 республика; 49 областей (краев); 2 города федерального значения — Москва и Петербург; одна автономная область (Еврейская); 10 автономных округов. При этом в ст. 5 Конституции РФ закреплён принцип их равноправия во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти.

В мировой практике имеют место асимметричные федерации, когда разные и одинаковые по государственно-правовой природе субъекты наделяются разными правами, но нигде в мире не встретить формулу — разные по государственно-правовой природе субъекты федерации имеют равный статус. Можно ли совместить несовместимое? Разная природа предполагает разный статус. Таким образом, российская конституционная формула построена на логической ошибке. Как бы ни ломали сегодня юристы голову над объяснением равноправия разных по статусу субъектов федерации, предлагая парадигму «равноправие не есть равенство», и юридически, и фактически Россия состоит из неравноправных по статусу субъектов федерации.

Разнородность государственно-правовой природы субъектов федерации, по мнению ряда ученых, политиков является серьезнейшим фактором дестабилизации России. Но в то же время, как показывает исторический опыт, асимметрия в государственном устройстве — важный элемент политического компромисса между центральной властью и автономией, особенно в конкретных исторических условиях, и особенно сейчас, когда весьма важное значение приобретает поиск ответа на вопрос, какой вариант структурного обустройства России как федерации более перспективен для нейтрализации или по крайней мере сглаживания существующих противоречий? Думается, что структурирование России как Федерации должно осуществляться исходя из тех реальных возможностей, которые имеются и с учетом истории ее развития, сложившихся традиций государственности, а также того современного мирового опыта, который позволяет обеспечить стабильность федерации в других странах.

Россия, будучи крупнейшим в мире многонациональным государством, являло собой сложнейшее и уникальное государственно-право-

вое образование. Любой период ее дореволюционной истории невозможно однозначно охарактеризовать — унитаризм или федерализм. Всегда в той или иной форме имели место две тенденции: усиление центральной власти и укрепление самостоятельности регионов. Здесь присутствовали разнообразные формы национально-культурной самобытности, особый порядок управления регионами, наличие в национальных окраинах своих законодательных актов и даже конституций. Был накоплен бесценный опыт по государственному строительству, особенно это касается таких субъектов как Польша, Финляндия, Хива, Бухара.

Исключительный интерес представляет исторический опыт по вхождению в Российскую империю Финляндии. Россия завоевала Финляндию в 1808-1809 гг. Эта страна имела для нее важное стратегическое значение из-за близости к Санкт-Петербургу. За сто лет до этого Петр Великий присоединил Карелию, Эстляндию и Лифляндию, после чего основал здесь свою столицу. Поэтому следовало закрыть Финский залив от вражеского флота. Форпосты защиты России были перенесены из Кронштадта в Свеаборг и далее на запад.

К началу XIX в. Финляндия входила в состав шведского королевства как полноправная его часть (официально Финляндия была признана шведской провинцией в 1362 г.). В этом отличие Финляндии от ранее принадлежавших Швеции прибалтийских провинций, которые не были полноправными. Финляндия посылала своих депутатов в Стокгольм, в риксдаг — шведские генеральные штаты. В самой Финляндии собирался сейм, собиравшийся по отдельным провинциям, а не по всей стране. Существовал также титул Великого Князя Финляндского, но он не употреблялся со смерти Карла XII, т.е. с 1718 г., вероятно потому, что часть территории, населенная финнами, отошла к России. Само население не было единым. Шведы составляли дворянство и бюргерство, финны — главным образом сельское население. Их сильно объединяла общая культура, пришедшая с запада и выражавшаяся сперва в католичестве, а с XVI века в лютеранстве. Государственным языком был шведский. В 1623 г. был учрежден Надворный суд, в 1640 - университет, а в 1642 издана библия на финском языке.

Многовековое шведское владычество над Финляндией заключалось в том, что шведский король назначал генерал-губернатора, который ведал всей администрацией края, на финские войска возлагалась ответственность поддерживать шведов в их внешних предприятиях и, наконец, подати шли в шведскую казну.

Экономическая зависимость Финляндии от Швеции выражалась в тех привилегиях, которые шведские торговые города, особенно Стокгольм, имели над финскими гаванями, и в обширных поместьях, которыми награждались шведские дворяне.

В 1808 г. Финляндия была занята русскими войсками до реки Тор-

нео. В Манифесте, изданном в этом году, Император Александр I объявил следующее: «Страну сию, оружием нашим покоренную, мы присоединяем отныне навсегда к Российской Империи, вследствие чего жителям Финляндии повелеваем принести присягу на верность». 5-го сентября этого же года после долгих переговоров в финском городе Фридрихсгаме был заключен мир между Россией и Швецией. В статье IV этого договора отмечалось: «Его Величество Король Шведский отказывается отныне и навсегда от Финляндии в пользу Его Императорского Величества Императора Александра и приемников его престола в Российской Империи от всех своих прав и притязаний на эти части со всеми его жителями, а равно их принадлежности, преимущества, права и выгоды будут отныне состоять в собственности и державном обладании Империи Российской и к ней навсегда присоединяются».

Финляндия не присоединилась к России, а была присоединена к России.

16 марта 1809 г. был торжественно открыт сейм. На следующий день представители финского народа присягнули новому монарху. С этой целью они собрались в соборе, где был зачитан Манифест русского царя, обещавший блюсти основные законы страны и сохранять привилегии и права каждого сословия в отдельности и всего населения в целом. Это утверждение прав и привилегий народа Финляндии было впоследствии повторено и скреплено всеми последующими царями при их вступлении на престол, а также внесено в Мартовский манифест (1917 г.) Временного правительства.

Вскоре русское правительство обратилось ко всем европейским державам с декларацией, гласившей: «Отныне часть Финляндии, которая именовалась шведской и которую войска российские не иначе могли занять, как выдержав разные сражения, — признается областью, российским оружием покоренную и навсегда присоединенную к Российской империи».

Положение, в котором оказалась Финляндия, представляло собой весьма интересный пример в истории федерализма. Ее автономия была чрезвычайно велика. Финляндия сохраняла свою конституцию, свои гражданские и уголовные законы, особое войско, финансы и даже имело специальные консульские представительства в российских портах. Она не имела с Россией ни одного общего учреждения, даже Государственный Совет, единый для России и Царства польского, не распространял своего действия на Финляндию. Александр I пошел еще дальше: ту часть Финляндии, которая составляла русскую провинцию со времен Петра Великого и Елизаветы (Выборгскую, впоследствии Финляндскую губернию он присоединил к Финляндии (Манифест 11 декабря 1811 г.).

В начале для управления Финляндией был учрежден Правительствен-

ный Совет, переименованный в 1816 г. в Императорский Финляндский Сенат, а во главе управления поставлен генерал-губернатор.

Престол Финляндии не был разделен с Российским. Император носил титул Великого Князя Финляндии (Forluste till Finland). Ему принадлежала верховная правительственная власть. В высших законодательных делах монарх созывал сейм. Мнение сейма, утвержденное государем, получало силу закона.

Сейм (Landtays Riksdag) состоял из представителей четырех сословий: дворянства, духовенства, горожан и крестьян. Представители двух последних сословий назначались императором. Для составления сеймового решения было достаточно согласия трех сословий, но по вопросам изменения основных законов, прав сословий, набора войска и наложения новых податей, требовалось согласие всех четырех сословий.

К этому же времени (1812 г.) был приведен в исполнение еще один план, связанный с присоединением Финляндии: перенос столицы из Обу в Гельсингфорс. Этой мерой преследовалась двоякая цель: во-первых, ослабили шведское влияние, которое было в Обу весьма значительным, во-вторых, новая столица оказалась совсем близко от России.

Финляндия отличалась от других русских окраин тем, что она никогда не была местом колонизации русского населения, как Кавказ или Сибирь. Финляндия совершенно не обрусела за те сто с лишним лет, как она находилась в составе Российской империи, которая подчинила себе эту страну тогда, когда в ней успели укорениться шведские учреждения, законы и весь строй общественной и государственной жизни. И это естественно, так как Швеция владела Финляндией более четырех веков. Российское правительство по отношению к Финляндии всегда старалось придерживаться поощрительной политики, не трогая старинных учреждений и не вводя управления, чуждого местным условиям и обычаям.

Сейм, который собирался только в 1809 г., был вновь созван лишь спустя полвека — в 1863 г. в период либерализации при правлении Александра II, и после этого его работа стала носить регулярный характер. К этому времени центральное место в интеллектуальной жизни страны прочно занял университет. Из стен этого учебного заведения вышла значительная часть политиков, журналистов, предпринимателей, деятелей искусства и культуры. Для нужд армии Финляндия имела собственное кадетское училище. 400 его выпускников стали впоследствии генералами и адмиралами.

Шестидесятые годы XIX в. были периодом значительных изменений во внутренней жизни Финляндии, где реформы продолжались даже после того, как сама Россия повернула на более консервативный путь. Самые важные из них коснулись сейма. Регламент его работы, куда до 1906 г. входило четыре сословия, был принят в 1869 г. Губернии полу-

чили право на самоуправление, население — всеобщее право на ведение торговли, стали основываться банки и акционерные общества, жены получили равные наследственные права, а образование было выведено из-под церковного контроля. Основание многочисленных фирм, обществ, газет и журналов красноречиво говорило о наступлении новой эпохи в истории Финляндии. Новые формы хозяйственной деятельности всечески поощрялись, что видно не только по законодательству, но и потому, как развивались транспорт и почтовая связь. В 1856 г. был открыт исключительно важный для Финляндии водный путь — Сайменский канал. К концу века успешно функционировала широкая сеть железных дорог. С 1887 по 1892 г. страна перешла на метрическую систему, что говорит о повышении роли международной торговли.

То, что Финляндия имела собственный сейм, собственную армию и собственную денежную единицу — марку (она была пущена в обращение в 1860 г., не привязана к рублю и соответствовала золотому стандарту с 1878 г.) положительно повлияло на политическую и экономическую жизнь страны. В то же самое время Россия не имела собственного парламента и ее финансовое положение было менее стабильным, чем в Финляндии. Любопытный парадокс федерализма.

По мере изменения международной обстановки положение Финляндии стало неустойчивым. В 1871 г. Бисмарк создал мощное германское государство, что в итоге привело к заключению военного альянса между Россией и Францией, в результате чего резко возросло стратегическое значение южного побережья Финляндии.

Россия не раз убеждалась в лояльности Финляндии. Так во время Крымской войны Швеция близко подошла к тому, чтобы стать союзником Англии и Франции, чей флот был активен на Балтике и обстреливал финское побережье.

В 1898 г. генерал-губернатором Финляндии был назначен Николай Бобриков. Он сделал попытку пересмотреть некоторые реформы, вызвав тем самым недовольство. Появилась оппозиция в лице либералов со шведской ориентацией и летом 1904 г. на Бобрикова было совершено покушение, а осенью 1905 г. состоялась всеобщая забастовка.

Проиграв войну с Японией, Николай II был вынужден согласиться с установлением в России системы народного представительства, и политика в отношении Финляндии претерпела существенные изменения, где в 1906 г. старый четырехсословный сейм был заменен однопалатным парламентом. За очень короткий срок состоялся переход от старейшей в Европе парламентской системы к самой современной. При всеобщем избирательном праве количество избирателей в стране возросло в десять раз, и Финляндия стала первой страной в Европе, где женщины получили право голоса. На последовавших выборах Социал-демократическая партия, в политике которой революционные идеи занимали

важное место, получила 40% голосов. Постепенно наращивая преимущество, она к 1916 г. завоевала парламентское большинство.

В Первую мировую войну многие финны вступили добровольцами в русскую армию, однако немало их соотечественников служило и у немцев.

Хотя Временное правительство в марте 1917 г. подтвердило автономию Финляндии, в стране быстро распространялись идеи полной независимости. Те, кто выступал за отделение, в большей части были представители прогерманского толка. Летом 1917 г. парламент принял на себя власть, которая была у царя, но Временное правительство распустило парламент, приостановив действие этого законодательного акта. После осенних выборов парламент вновь взял власть в свои руки, поскольку в России произошла Октябрьская революция. Так называемый Сенат независимости, руководимый Свинхуфвудом, сделал парламенту предложение о декларации независимости Финляндии и провозглашении нового суверенного государства республикой. Оно было принято парламентом 6 декабря 1917 г. Однако зарубежные государства отказывались признать независимость Финляндии прежде, чем это сделает советское правительство. 31 декабря ленинское правительство объявило о своем признании нового государства, после чего Франция, Швеция, Германия, Австро-Венгрия, Норвегия и Дания быстро сделали тоже самое. Великобритания и США последовали их примеру полтора года спустя. Признание независимости, однако, не означало вывода войск Советской России, оставшихся в стране. Радикально настроенные левые в январе 1918 г. захватили власть в столице и на юге Финляндии. Их противники укрепились в северозападной части страны. Генералу Карлу Маннергейму было поручено командование белыми войсками и в начале апреля он выиграл решающее сражение за г.Тампере. В то же самое время на юге Финляндии высадилась германская дивизия, захватив столицу и некоторые другие города. Одновременно с окончанием войны в 1918 г. Германия предприняла попытку привязать Финляндию к сфере своих интересов. Шурин кайзера принц Фридрих Карл Гессенский был избран королем Финляндии. Но поражение Германии не позволило ему занять трон. В это же время был расторгнут экономический и военный союз между Финляндией и Германией. Карл Маннергейм стал регентом. 17 июня 1917 г. им была ратифицирована конституция, действующая и по сей день. Она представляла собой компромисс между сторонниками монархии и республики. Президент получал большую власть. Он отвечал за формирование внешней политики, являлся главнокомандующим, имел право распустить парламент.

В 1920 г. в Тарту был подписан мирный договор между Финляндией и Советской Россией.

Таким образом в составе Российской Империи Финляндия находи-

лась более ста лет и ее самостоятельность простиралась столь далеко, что царские правоведы спорили о том, являются ли Россия и Финляндия двумя самостоятельными государствами, связанными унией, или же все-таки это одно государство и Финляндия не что иное, как российская провинция, как до этого она была шведской провинцией. Это говорит об уникальности всей системы русско-финских отношений, заслуживающих самого пристального внимания как особый период в истории федерализма.





Леокадия Дробижева \*

## Проблемы асимметричной федерации в глазах элиты и масс

На развитие российского государства как асимметричной федерации у субъектов Федерации и в федеральном Центре есть и общие, и существенно различающиеся подходы. Общее состоит в том, что все согласны: на развитие Федерации оказывают влияние разные исторические, юридические, экономические, географические, этнонациональные условия формирования субъектов Федерации. Но в Центре доминировало представление: различия в статусе субъектов, связанные с разнообразием этих условий, - явление, которое надо преодолевать. В субъектах же Федерации, прежде всего, тех, которые задавали тон в диалоге с Центром, доминировало представление о естественности таких различий, объективных основаниях асимметричности федерации. Аргументы асимметричности федерации приводились как в целом для российского государства, так и для обоснования статуса конкретных субъектов Федерации.

В целом для России историческими аргументами для элиты республик являлись примеры: (1) особого статуса в Российской империи Финляндии, Польши, Бухары, Хивы; (2) различия в статусе союзных и автономных республик в составе СССР.<sup>223</sup>

К историческим аргументам можно отнести и отсылки на опыт других государств, сложившихся демократических федераций: ФРГ, США и т.д. Так, Ф.Х.Мухаметшин - Председатель Государственного Совета (парламента) Республики Татарстан в сентябре 1993 г., открывая в Казани международную конференцию «Федерализм: глобальные и российские измерения», приводил пример Швейцарии, которая формировалась как федерация из конфедерации путём передачи полномочий центру снизу вверх».<sup>224</sup>

Примером служили Бавария и Саксония в ФРГ, которые имеют некоторые самостоятельные международные права и свои конституции, где они именуются не землями, а государствами, в США - штат Луизиана, бывшая французская колония, которая добровольно вошла в состав федерации на основе зафиксированного права свободы выхода (все дру-

---

\* Дробижева Леокадия Михайловна – директор Института социологии Российской Академии Наук.

<sup>223</sup> Хакимов Р.С. Об основах асимметричности Российской Федерации.// Асимметричная федерация: взгляд из центра, республик и областей. М., 1998, с. 31.

<sup>224</sup> Мухаметшин Ф.Х. Доклад на международной научно-практической конференции «Федерализм: глобальные и российские измерения».//Федерализм: глобальные и российские измерения. Казань, 1993, с. 12.

гие штаты такого права не имеют; в этом штате на флагштоке флаг Луизианы висит на одном уровне с флагом США, в то время как в других штатах их флаги располагаются чуть ниже; в Луизиане есть специальные программы языкового обучения). Особые права имеет штат Онтарио в Канаде (организация своих силовых структур). Все эти примеры исторически сложившейся асимметрии в федерациях служили основанием для лидеров и идеологов в республиках, обосновывавших особенности своих статусов в составе Российской Федерации.

Кроме того, исторические аргументы приводились для обоснования суверенитета республик и их особых прав, исходя из особенностей вхождения той или иной территории в состав России и СССР. В уже упомянутом докладе Ф.Х.Мухаметшина говорилось: «Государственность татарского народа имеет более тысячелетние традиции. В его исторической памяти сохранились расцвет Великого Булгара, эпоха Золотой Орды, завоевание Казанского ханства... В досоветский период государственности народов, проживавших на нашей территории, юридически никто не отменял. Среди многочисленных титулов российского императора был титул и Царя Казанского. Формально лишь с 1917 по 1920 годы татарский народ не имел своей государственности.

1920 год вошёл в нашу историю как год создания автономной республики в соответствии с Декретом ВЦИК и Совета Народных Комиссаров СССР».<sup>225</sup>

Татарстанские лидеры и идеологи при каждом возможном случае напоминали, что и в составе СССР республика при подготовке Конституции в 1936 и 1977 г. ставила вопрос об изменении её статуса и поднятия его до уровня союзной республики. А Р.С.Хакимов - государственный советник по политическим вопросам при Президенте Республики Татарстан приводил примеры обращения интеллигенции во властные структуры с такими предложениями в 1951, 1954, 1964 годах.<sup>226</sup>

Татарстан и Башкортостан претендовали на роль союзных республик. И их особое положение нашло отражение в государственных отношениях в СССР: Председатели Верховных Советов Татарской и Башкирской АССР наряду с Председателями Верховных Советов союзных республик были членами Президиума Верховного Совета СССР, только они от автономий.

Татарстанские лидеры вспоминают также период последних месяцев СССР, когда при подготовке нового Союзного договора бывшие автономные республики участвовали в ней на равных правах с союзными республиками. В отношении Татарстана, как утверждает Индус Тагиров - академик, историк, один из создателей Декларации о суверенитете

---

<sup>225</sup> Там же, с. 13.

<sup>226</sup> Хакимов Р.С. *Об основах асимметричности...*, с. 37.

республики, в 1991 г. до ГКЧП удалось убедить Геннадия Бурбулиса, в ту пору Госсекретаря, в правомерности требований республики относительно особого статуса.<sup>227</sup>

Эта идея время от времени всплывает при праздновании юбилеев, а также при различных обсуждениях. Так, в августе 1995 г. в связи с пятилетним юбилеем принятия Декларации о государственном суверенитете в республике состоялись юбилейные заседания на правительственном уровне. В выступлении председателя Государственного Совета Республики Татарстан В.Лихачёва последний пятилетний период рассматривался как итог восстановления исторической справедливости. Этот период оценивался как новый этап создания своей государственности.<sup>228</sup> Можно было заметить, что произошла некоторая акцентация на отрезке борьбы за государственность в 1991 г., когда Татарстан должен был подписать Союзный договор наравне с союзными республиками, что могло означать выравнивание его статуса.

В связи с юбилеем Декларации о суверенитете в газете «Республика Татарстан» была опубликована статья академика РАО и АНТ М.Махмудова «Евразия - Новый Союз?».<sup>229</sup> Известно, что идея евразийства обсуждалась в РФ с разными подходами. Это было уже после выступлений А.Солженицына с идеей губернизации и заявления А.Руцкого «нам нужна не Евразия, а великодержавная Россия». В Казани обсуждался проект «Евразии» с составом: славян (русских, украинцев и белорусов) и тюрков (татар, казахов, узбеков, башкир, чувашей и т.д.). М.Махмудов, обобщая мнения представителей казанской элиты, высказывался за такие принципы возможного объединения: баланс интересов России и других участников Союза, добровольность и асимметричность союза государств и народов.

Уже в 1998 г., когда стал обсуждаться вопрос о союзном государстве России и Белоруссии, М.Шаймиев как Президент республики напомнил о том, что Татарстан претендует на статус союзной республики.<sup>230</sup>

Исторические аргументы для асимметричности Федерации были и у идеологов в Туве. В интервью, которое было взято мной в 1994 г., советник Президента Республики В.Б.Багай-оол говорил: «На данном этапе нас устраивают федеративные отношения. Мы не претендуем на такой уровень отношений, как с Татарстаном - экономически это для нас нереально. Но самая большая ошибка российского руководства в том, что оно не

<sup>227</sup> «Казанские ведомости», 30 августа 1995 г.

<sup>228</sup> Тагиров И. Модель Татарстана началась с декларации; Мы научились говорить с драконом (интервью с Р.Хакимовым). // «Казанские ведомости», 30 августа 1995, с. 4.

<sup>229</sup> «Республика Татарстан», 26 августа 1995 г.; «Известия Татарстана», 1 сентября 1995 г.

<sup>230</sup> Выступление М.Шаймиева на канале ОРТ 28 декабря 1998 г.

может понять, что к каждой республике нужен специфический подход. С некоторыми республиками можно поддерживать конфедеративные отношения... Тува, в принципе, в далёкой перспективе тоже может перейти на конфедеративные отношения. Какие у меня аргументы? Прежде всего, исторические (Тува вошла в состав СССР в 1944 г - Л.Д.), и приграничное положение. До сих пор ещё живы люди, которые жили в независимом государстве... Федеративно-конфедеративные отношения очень крепко связывают государства» (он приводил пример Швейцарии). «Мы к этому придём неизбежно, - говорил Багай-оол, - вопрос только в сроках».<sup>231</sup>

Тува готовила проект Договора «О разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами власти Республики Тыва», но этот договор комиссия по подготовке договоров при Президенте РФ не подписала. Она выдвигала требования согласования положений Конституции республики с Конституцией Российской Федерации прежде всего в вопросе о выходе из федерации (отмены этого положения), о приоритете республики на использование ресурсов, о собственности, о придании статуса государственного языка русскому так же, как тувинскому.

17 февраля 1998 г, под председательством Г.П.Селезнёва - Председателя Государственной Думы состоялся «круглый стол» «Конституционный процесс в России: федеральный и региональный аспекты». На заседании обсуждались вопросы согласования федерального законодательства и законодательства субъектов Федерации. От Тувы на заседании присутствовал Президент Тувы Ш.Д.Ооржак. На прямой вопрос Г.Н.Селезнёва о согласовании Конституции Тувы Ш.Д.Ооржак ответил, что вопрос непростой, руководство республики не может не считаться с тем, что конституция республики, где содержится положение о выходе, была принята после всенародного референдума и сейчас от этого Президент отступить не может: нужны согласительные процедуры.

Представитель от Татарстана на этом совещании, Р.С.Хакимов говорил, что, если центр хочет изменений в конституциях республик, надо, чтобы он сам пошёл на встречные уступки и внёс изменения в Конституцию Российской Федерации, в которых бы учитывался ряд положений, имеющихся в конституциях республик. На это член Конституционного суда Г.А.Гаджиев сказал, что сейчас об этом речи идти не может.<sup>232</sup>

Одновременно в Государственной Думе (тоже 17 февраля 1998 г.) проходили парламентские слушания, организованные Комитетом по делам национальностей - «Республики в составе Российской Федерации: пра-

---

<sup>231</sup> *Говорит элита республик Российской Федерации. //110 интервью Леонаиды Дробизевой. М., 1996, с. 241-242.*

<sup>232</sup> *Цитируется по записи. Автор была участником этого «круглого стола».*

вовой статус и перспективы развития». В докладе заместителя председателя Комитета Р.Н.Султанова (депутат от Башкортостана) на эту тему республики именовались «суверенными национально-государственными образованиями, формой самоопределения народов в составе Российской Федерации». Договоры о разграничении предметов ведения между органами государственной власти Российской Федерации и органами власти республик оценивались как консенсусный путь, обеспечивающий единство Российской Федерации. Говорилось о том, что положения Федеративного Договора остаются действующими.

В дискуссии на парламентских слушаниях В.Н.Лысенко выступал, отстаивая идею «рамочных законов», одинаковых для всех субъектов Федерации. Представители от республик, в том числе Р.С.Хакимов (от Татарстана), говорили, что они совсем не против выравнивания положения краёв и областей с республиками - наоборот, за. Только они не могут согласиться с тем, что нужно понижать планку тех прав, которые получены республиками в ходе договорного процесса. Для ряда республик это «результат развития истории», и договоры выполняют функцию своеобразного «учредительного собрания». Благодаря им и «сохраняется в стране политическая стабильность и относительный порядок».<sup>233</sup>

Примечательным было то, что в Рекомендациях, принятых на парламентских слушаниях, зафиксировано, что «реформирование федеративных отношений происходит в рамках действующей Конституции Российской Федерации, *Федеративного договора и договоров о разграничении предметов ведения между федеральным Центром и органами власти субъектов Российской Федерации, Концепции государственной национальной политики Российской Федерации...* Неизменным должен оставаться принцип «не навреди», в полной мере учитывающий *исторический путь*, пройденный народами России»<sup>234</sup> (курсив мой - Л.Д.).

Юридическим основанием асимметричности Федерации лидеры республик считали ряд положений в самой Конституции России. Провозгласив равенство субъектов Федерации, в Конституции же (ст. 5) закреплено различие республик и других субъектов Федерации: республики названы государствами (в скобках), они имеют конституции, гражданства и другие атрибуты именно государственности; другие субъекты Федерации имеют уставы и атрибуты административной территории. Кроме того, Конституция допускает договорную форму отношений. В ст. 11 п. 3 сказано, что разграничение предметов ведения и полномочий

<sup>233</sup> Выступления на парламентских слушаниях (записи автора).

<sup>234</sup> Рекомендации парламентских слушаний Государственной Думы на тему «Республики в составе Российской Федерации: правовой статус и перспективы развития» 17 февраля 1998 г., с.1.

между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации осуществляется «Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий».

Даже если, как разъяснял С.М.Шахрай, это касается только тех республик, которые не подписали Федеративный договор, то есть Татарстана и Чеченской Республики, и подписавшего на определённых условиях Башкортостана, то всё равно наличие в государстве таких субъектов Федерации с разными полномочиями свидетельствует о юридических основах асимметричности Федерации. К тому же на основании ст. 72 Конституции и договоров уже заключены соглашения, что, безусловно, означает расширение асимметричности. Но это по мнению этнических элит республик «нельзя рассматривать с негативной точки зрения».<sup>235</sup> «Политика центра в отношении к субъектам должна быть гибкой, учитывающей политические реалии».<sup>236</sup>

В 1995 г. президенты трех крупных, наиболее ресурсных республик: Татарстана - М.Шаймиев, Башкортостана - М.Рахимов и Саха (Якутии) - М.Николаев обратились с посланием к Президенту Российской Федерации Б.Н.Ельцину. В нем говорилось, что ряд политиков «навязывают мысль о России как русском, православном государстве, в котором другие народы существуют якобы на правах национальных меньшинств... Поднимают вопрос о «губернизации» России». Президенты обращали внимание Б.Н.Ельцина на то, что «большинство этносов - коренные народы России, живущие на своей исторической родине, и многие из них имели свою государственность в течение столетий до завоевания или вступления в состав России... Сегодня ломать status quo - значит вызвать общую дестабилизацию России». «Было бы большой ошибкой подходить к этому вопросу механически и пытаться унифицировать субъекты федерации».<sup>237</sup>

К обоснованию правовых основ статуса республик лидеры подходили и на основе обращения к правам человека. Они считают права человека и права народов неразделимыми. Говорить и учиться на своем языке, иметь доступ к своей культуре - это входит в права народов, которые являются и частью прав человека, как представителя той или другой этнической группы.<sup>238</sup>

По поводу прав народов среди ученых и политиков в России идут острые споры. Не все хотят признать народы субъектом права, считают,

<sup>235</sup> Хакимов Р.С. Об основах асимметричности..., с.43.

<sup>236</sup> За последовательную демократизацию и федерализацию России.//«Панорама – форум». 1995, № 1, с. 5.

<sup>237</sup> Там же, с. 3, 4, 5.

<sup>238</sup> Там же. С.4.

что права человека выше прав народов. Элита в лице идеологов власти давала широкие обоснования связи прав человека и народа. Р.С.Хакимов (литературный псевдоним Рафаэль Хахим) писал: «В человеке невозможно отделить национальное от «человеческого». Индивид - носитель исторических традиций, он становится личностью благодаря языку и образованию. Поэтому права человека включают, прежде всего, право говорить на родном языке, развивать свою культуру, иметь средства к существованию и т.д.» Он обосновывал, что в принципе невозможно отвлечься от этнической принадлежности и пребывать в области «чистых» прав человека. Как аргумент привлекалась международная «Хартия прав человека», которая, как известно, состоит из трех документов: «Всеобщая декларация прав человека», «Пакт о гражданских и политических правах», «Пакт об экономических, социальных и культурных правах». Первый документ определяет права личности, а два других касаются прав народа.<sup>239</sup>

В статье 1 упомянутых «Пактов» записано:

«1. Все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие.

2. Все народы для достижения своих целей могут свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами без ущерба для каких-либо обязательств, вытекающих из международного экономического сотрудничества, основанного на принципе взаимной выгоды, и международного права. Ни один народ ни в коем случае не может быть лишен принадлежащих ему средств существования.

3. Все участвующие в настоящем Пакте государства, в том числе те, которые несут ответственность за управление несамоуправляющимися и неподопечными территориями, должны в соответствии с положениями Устава Организации Объединенных Наций поощрять осуществление права на самоопределение и уважать это право».

Идеологи в республиках знали, что по вопросу о праве народов на самоопределение идут споры, и одним из главных оппонентов являлся директор Института этнологии и антропологии РАН В.А.Тишков. В диалоге с лидерами республик и, в том числе, при общении с татарскими идеологами он выдвигал аргумент, согласно которому сам принцип самоопределения относился к периоду деколонизации. Учитывая это, в Татарстане в журнале «Панорама-форум», который широко читается интеллигенцией в республике и известен в других регионах Российской Федерации и за рубежом,<sup>240</sup> была опубликована большая статья Хёрста

<sup>239</sup> Хахим Р. *Сумерки империи. Казань. 1993, с.40, 43.*

<sup>240</sup> *В составе редакционной коллегии 8 из 20 членов - ученые из научных центров США, ФРГ, Франции, Великобритании, Эстонии.*

Ханнума «Переосмысление самоопределения». В ней были использованы выводы книги автора «Автономия, суверенитет и самоопределение: согласование противоречивых прав (1990)»<sup>241</sup> и показаны все дискуссии вокруг этого принципа в международной практике и, вместе с тем, опыт того, как использовался этот принцип в реальной исторической ситуации.

В том же журнале идут публикации о международном опыте функционирования федерации в государствах мира, который является своеобразным правовым основанием для татарстанской практики. Вывод шеф-редактора журнала Р.Хакимова: «...мировая практика показывает, что асимметричность в той или иной форме встречается почти во всех федерациях».<sup>242</sup>

В то же время, далеко не всегда международный опыт подтверждал эффективность этнонационального принципа административно - территориального деления. Об этом, например, не раз говорили участники дискуссий - специалисты по федерализму из ФРГ, например, проф. И.Траут - заместитель директора Института федерализма ФРГ на конференции 1993 г. «Федерализм - глобальные и российские измерения».<sup>243</sup> На семинаре «Социально-политические аспекты федерализма: модель Татарстана» в июне 1997 г. о преимуществах немецкого опыта строительства территориальной федерации говорил ведущий научный советник Франкфуртского института проблем мира и предотвращения конфликтов Х.И.Шпангер.<sup>244</sup> Тем не менее, татарские идеологи всегда находили, как мы показали выше, именно исторические и политико-правовые аргументы в защиту этнонационального принципа в федеративном устройстве Российского государства и существующей асимметрии на основе договорного процесса.

Татарстанская идеология элит и политико-правовая практика наиболее очевидно демонстрирует «субнационализм» в классификации Эгберта Яна. Как разновидность национализмов внутри России я определяла его в книге «Демократизация и образы национализма в Российской Федерации 90-х годов» (М., 1996) как паритетный национализм - национализм, ориентированный на максимально возможную самостоятельность при передаче ряда функций федеративному центру и декларирующий культурный плюрализм.

Далеко не все российские республики имели исторические и норма-

---

<sup>241</sup> «Панорама-форум». 1995. №3.

<sup>242</sup> Там же, 1995, №2, с.2.

<sup>243</sup> Федерализм - глобальные и российские измерения. Казань. 1993, с. 26 и др.

<sup>244</sup> Беляков Р.Ю. Федерализм в международном и Российском измерениях (замечания с семинара социально-политические аспекты федерализма: модель Татарстана). // Информационно-методический Бюллетень №12 Аппарата Президента Республики Татарстан». Декабрь 1997 г. Казань, с.65.



тивно-правовые аргументы для защиты своих «особых прав» или обоснованности асимметричной федерации на своем примере. Но тогда подключались аргументы социально-экономического, культурного характера. Типичный пример - ситуация в Саха (Якутии). Эта республика подписала Федеративный договор, не зафиксировав особых условий, как Башкортостан. Но среди элиты Саха известно (об этом нам рассказывала в интервью 1994 г. депутат парламента У.А.Винокурова), что Федеративный договор Президент республики М.Е.Николаев подписал только после того, как от Б.Н.Ельцина получил согласие на то, что доход от 20% добываемых алмазов будет оставаться в республике. Соглашение об этом было подписано, по воспоминаниям участников официального подписания Федеративного договора, за 15-30 минут до этого.

Конституция Саха (Якутии) фиксирует республику как суверенное государство, вошедшее в Российскую Федерацию на основе Федеративного договора (а по нему республики сохраняли за собой право выхода в порядке, установленном договором). И, как уже говорилось, по Конституции республики за ней остаётся приоритетное право на использование природных ресурсов. Договор о разграничении предметов ведения между государственными органами Российской Федерации и государственными органами республики и соглашения оставляли за республикой права большие, чем предусматривались Конституцией Российской Федерации, именно в экономической сфере.

Такая асимметрия обосновывается якутской элитой «правом населения на свои территории и использование их ресурсов»; право именно коренных народов на ресурсы «исконной земли» в гораздо больших размерах права на землю, самоуправление с участием обычного права.<sup>245</sup> Качественные особенности природных, климатических условий, а отсюда и исторических традиций народов, живущих на территории этого северного района, служили обоснованием для того, чтобы самостоятельно регулировать вопросы социально-экономического развития, включая «вопросы собственности, формы хозяйствования», нормативы налоговой, ценовой, инвестиционной политики.<sup>246</sup>

В республиках аргументом служили мировые тенденции в расширении самостоятельности регионов в решении социально-экономических проблем.

Акцентация внимания на самостоятельности именно в экономической сфере давала нам основание говорить об экономическом национализме применительно к Саха (Якутии), в известной мере Башкортостану. Хотя борьба за самостоятельность в распоряжении ресурсами и сфере экономической политики (в глазах Центра это часто выглядело борь-

---

<sup>245</sup> Выступление М. Николаева. // «Республика Саха». 4 июля 1995 г.

<sup>246</sup> Там же.

бой за привилегии) была доминирующей во взаимоотношениях с Центром и в других республиках и областях. Больше всего эти требования шли со стороны относительно самодостаточных субъектов Федерации (или субъектов-доноров). Это и понятно, ибо промышленный потенциал Татарстана, например, во времена СССР был равен потенциалу трёх прибалтийских союзных республик, вместе взятых. Выступая на международной конференции «Предупреждение смертоносных конфликтов: стратегия и институты», организованной Комиссией по предупреждению смертоносных конфликтов Фонда Карнеги в Москве 15 августа 1996 г., М.Ш.Шаймиев говорил: «Татарстан требует в сложившихся условиях права самостоятельного развития», но при этом он не будет нарушать целостности Российской Федерации.<sup>247</sup>

Тенденция борьбы за экономическую самостоятельность усиливалась со стороны всех субъектов Федерации в условиях кризиса после 17 августа 1998 г. В новых обстоятельствах обоснованием усиления самостоятельности выступала уже необходимость обеспечить выживание людей и сохранить дееспособные промышленность и сельское хозяйство.

Защита асимметричной федерации республиками связана с представлением их элит и немалой части населения о суверенитете республик. Республики приняли Декларации о суверенитете, в большинстве Конституций республик и в Федеративном договоре есть это положение, но в российской Конституции 1993 г. его нет. Однако есть указание (в скобках), что республики - государства. По логике лидеров республик: государств без суверенитета не бывает. Значит, речь может идти о разделённом суверенитете. Учёные по этому вопросу могут продолжать вести споры, но реальность такова, что в каждой республике отмечаются дни провозглашения суверенитета. Во многих случаях президенты или спикеры парламентов произносят речи с упоминанием суверенитета и обычно подводят итоги того, что дал суверенитет. Если в Центре многие политики и учёные говорят о «так называемом суверенитете» и часто с негативным оттенком, то в республиках официально о суверенитете говорят как о достижении.<sup>248</sup> Провозглашение суверенитета и последующее развитие государства на основе федеративных отношений оценивается как проявление демократизации. Без демократизации, начавшейся с горбачёвского времени, провозглашения суверенитетов и тем более реализации самостоятельности на основе правовых документов России быть не могло.

---

<sup>247</sup> Шаймиев М. Значение опыта Татарстана для предупреждения и урегулирования конфликтов. // «Панорама-форум», 1997, № 1, с. 4.

<sup>248</sup> «Республика Саха», 29 сентября 1995 г.; «Республика Татарстан», 30 августа 1995 г.; «Казанские ведомости», 30 августа 1995 г. и др.

Демократия далеко не всегда решает этнонациональные проблемы и обеспечивает интересы народов. Примеры Северной Ирландии, события в Квебеке и Стране Басков убедительно говорят об этом. Но так же очевидно, что без общей демократизации в стране самоопределение народов, проявление волеизъявлений, расширение самостоятельности тоже невозможны.

Социологи изучают социальную реальность. В современной конструктивистской парадигме мы используем достаточно очевидный подход: если люди определяют ситуацию как реальную, она реальна по своим последствиям. Именно на основе такого подхода мы и анализируем в данном тексте идеи элиты и массовое общественное мнение.

За 90-е гг. многое политиками в республиках понято и продумано. Научил опыт чеченского кризиса, трудности реализации экономических реформ. Авторитетный Президент Татарстана М.Ш.Шаймиев достаточно откровенно выразил итог своих размышлений: «Унитарность для России не подходит в условиях демократии. Эта страна не может быть похожа на какую-то другую страну по своему государственному устройству. Она федерация и сегодня, при внимательном изучении, остаётся асимметричной федерацией.

Что меня беспокоит? Да, сейчас переходный период. Сейчас российские органы власти вроде бы устраивают и асимметричная федерация, и те полномочия, которые взаимно делегированы в договорах. Но когда политическая и экономическая обстановка станет более спокойной, я не считаю себя наивным человеком, этот вопрос во всю силу начнут поднимать разные политические силы. Они потребуют создания демократической, но однородной федерации. И к этому надо быть готовым, это реалии жизни... Но для этого в России нужно иметь очень продуманную национальную политику... Сегодня ни по Конституции России, ни по структуре представительных органов власти, ни в Госдуме, ни в Совете Федерации не могут быть учтены интересы и гарантированы права народов... Даже если все национальные образования проголосуют вместе, это будет лишь 25% голосов. Они лишены возможности решать свои вопросы. И те политики, которые думают, что всё такйдёт, глубоко ошибаются. Я одним из первых подниму этот вопрос. Но, думаю, сейчас не время... Когда наступило хрупкое равновесие в обществе... нельзя злоупотреблять своим влиянием и влиянием руководителей других республик. Мы должны исходить из блага всех народов. Сейчас нужно помочь России, ведь ей тяжело.

Всем нам уже стало понятно, что демократическое общество легко провозглашать, но строить его и управлять намного сложнее. Но выбор сделан, и это исторический выбор... Мы, политики, должны быть ответственными, понимать, исходя из истории, из чего состоит сама Россия и с учётом реалий спокойно стремиться к решению и защите прав каждо-

го народа. Только так можно строить демократическую Российскую Федерацию».<sup>249</sup>

Уверенно говорить о возможности влияния властных структур республик на общую ситуацию в России, развитие федерации и межнациональные отношения, естественно, можно было только в том случае, если их позиции поддерживаются большинством населения в самих республиках.

Практически все президенты пришли к руководству (некоторые остались у власти) благодаря подъёму национальных движений или национальных чувств. Но удержаться у власти они и их окружение могли только при условии, если население будет чувствовать какие-то преимущества от суверенитета и договоров с Центром, если будет найден баланс политических сил внутри республики и обеспечено межэтническое согласие. Напомним читателю, что во всех республиках, особенности статуса которых составляли асимметрию федерации, был полиэтнический состав жителей: в Саха (Якутии) саха составляют по последним оценкам 44%, татары в Татарстане (тоже по оценкам) - 49-51%, тувинцы в Туве - 69%, башкиры в Башкортостане - 21%, карелы и финны в Карелии, которую тоже обвиняли в «бюджетном сепаратизме», - 13% (по оценкам). В Российской Федерации, только в 7 из 21 республик титульный этнос составлял большинство.

Два основных обстоятельства помогли лидерам и этническим элитам удерживать стабильность в республиках. Первое - они сумели использовать преимущества «бюджетной самостоятельности» в период, когда центральное правительство было нестабильным и исполнительная власть была заинтересована в их поддержке. Второе - они учли опыт союзных республик и не доводили до предельной конфронтационности законодательство, затрагивающее интересы этнических групп. Как уже говорилось, конституции они приняли от имени народов или «многонационального народа» республик, а государственными языками стали два языка: язык титульной национальности и русский. В Башкортостане, где сталкиваются интересы трёх общин: башкир, татар и русских, - закон о двух государственных языках - русском и башкирском - до сих пор вызывает большие споры.

В начале 90-х гг. руководство Татарстана, Саха (Якутии), Башкортостана, Чечни и Карелии воспользовалось ситуацией и ввело одноканальную систему сбора и перечисления налогов в федеральный бюджет. В 1992 и 1993 гг. первые две республики просто не перечисляли налоги в федеральный бюджет. В 1994 г. в связи с особыми правами и условиями Саха (Якутия), по данным Комитета Государственной Думы по бюджету, налогам, банкам и финансам, не перечислила ничего в федеральный

---

<sup>249</sup> Шаймиев М. Значение опыта Татарстана..., с. 7-8.

бюджет из собранных налогов. (Насколько нам известно, республика мотивировала это тем, что ей своевременно не были перечислены из Центра средства на так называемый «северный завоз», а транспортировать продукты питания и другие товары, необходимые для жизни в северных условиях, можно только летом). Татарстан перечислил в том году 16% всех собранных налогов, Башкортостан - 12%, Карелия - 5%.

В 1995 г., по тем же источникам, Саха (Якутия) перечислила всего - 0,5% от собранных налогов, Татарстан - 22,7%, Башкортостан - 26,2%. В 1996 г. последние две республики перечислили соответственно 18,9 и 27,0%. (Для сравнения: Москва перечисляла 45,6% собранных налогов. Свердловская обл. - 43,1%, Нижегородская обл. - 48,1%).<sup>250</sup> Практически все субъекты Федерации отправляли в федеральную казну в полном объёме акцизы на нефть, нефтепродукты и газ. Татарстан и Башкортостан оставляли их в республике. Саха (Якутия) получила в 1995 г., по данным А.Н.Аринина, 1 млрд. долл. США напрямую и 300 млн. долл. косвенно из 1,3 млрд. долл. США, вырученных компанией «Алмазы России-Саха». И, кроме того, Саха (Якутия) получила из федерального бюджета беспроцентный кредит на 2 млрд. долл. США.

Татарстан и Саха (Якутия) идеологически обосновали, что они не будут проводить «шоковой терапии» и используют в этом отношении те права, которые имеют по договорам. Башкортостан смягчил «шоковую терапию», не декларируя «особого пути» в реформах. Но итог в республиках был одинаковым: население чувствовало, что живёт оно чуть лучше, чем в остальной России. В Саха (Якутии) из президентского фонда получали доплату к зарплате учителя, субсидировались учёные, которые выезжали в другие регионы страны и за рубеж для защиты диссертаций, студенты, выезжающие для получения высшего образования в США и страны Европы. Работающие в научных учреждениях республиканского подчинения имели ставки оплаты труда выше, чем те, кто трудился в филиалах центральных институтов. В Якутске были построены современный медицинский центр и громадный стадион. Но, как выяснилось к 1997 г., далеко не все оставленные средства были израсходованы рационально. В Саха (Якутии) есть районы, где имели место многомесячные задержки с выплатой зарплаты, практически не совершенствовалась транспортная сеть. Но всё же в городах республики изменения в жизни к лучшему люди почувствовали, что, как мы покажем, отразилось на их отношении к суверенитету республики.

В Татарстане до августа 1998 г. население жило лучше, чем во многих других районах страны. В 1995 г. по уровню жизни эта республика

---

<sup>250</sup> Аринин А.Н. *Проблемы развития российской государственности в конце XX века. //Федерализм власти..., с. 61. Автор использовал материалы Комитета Государственной Думы по бюджету, налогам, банкам и финансам.*

была в числе наиболее благополучных.<sup>251</sup> Спад промышленного производства, за исключением военно-промышленного комплекса (он российского подчинения) не был столь заметным, как в других районах страны. Сельское хозяйство давало продукцию, достаточную для обеспечения населения республики и даже для продажи в другие районы. И население это оценивало. На начало 1995 г. только чуть более 1/5 населения воспринимало ситуацию в экономике как неудовлетворительную. Затем, в 1996 и 1997 гг., такой её видели уже 35-41,5%. Но стабильность в республике поддерживалась за счёт того, что рядом живущие татары и русские своё материальное положение оценивали практически одинаково.

С точки зрения внутривнутриполитической ситуации позиция руководства республики оценивалась как центристская: татары были уверены, что оно будет отстаивать интересы татар, русские знали, что радикально-националистическим элементам попустительства со стороны правительства не будет.

Уровень поддержки действий Президента был практически за весь период 90-х гг. достаточно высоким. По данным татарстанских социологов, проводивших опросы в августе 1991 г., идею повышения статуса Татарстана до уровня союзной республики поддерживало 66% опрошенных: 75,3% татар и 59,3% русских, против высказалось 12,6%.<sup>252</sup>

По результатам наших опросов летом 1994 г. уровень поддержки подписания договора между органами государственной власти Российской Федерации и Татарстана был достаточно высоким (60% татар и 70% русских). По данным татарских социологов через 9 месяцев после подписания Договора более 70% опрошенных положительно оценивали состояние политической ситуации в республике, в то время как в 1991 г. больше половины населения ощущали ситуацию нестабильной или напряженной.<sup>253</sup>

В 1994 г. опросы, проведенные нами среди городских и сельских жителей титульной и русской национальности (выборочная совокупность по каждой республике 1000 человек репрезентировала этнические группы) в Саха (Якутии), Татарстане, Туве, Северной Осетии-Алании, показывали, что титульные национальности намного больше доверяли своей республиканской власти, чем федеральной. Среди городских жителей республиканской власти больше доверяли практически 40%, а сре-

---

<sup>251</sup> *Регионы России: финансовые аспекты развития. М., 1997. Т. 1, с. 470-471, т. 2, с. 522.*

<sup>252</sup> *Мухаметшин Ф.Х., Исаев Г.А. Республика Татарстан в зеркале общественного мнения. Казань, 1998, с. 54. Опрос проводился социологической группой Верховного Совета в 1991-1994 гг. и Аппарата Кабинета Министров РТ в 1995-1998 гг. Выборочная совокупность 2400-2500 человек.*

<sup>253</sup> *Там же, с. 60, 81.*

ди сельских: в Саха (Якутии) и Татарстане - свыше 50%, в Северной Осетии-Алании и Туве - практически 40% при том, что больше доверяли общероссийской власти среди горожан 2-4%, а сельчан - 5% в Татарстане, 16,5% в Саха (Якутии), 9,5% в Северной Осетии - Алании и 24,8% в Туве (везде, конечно, была высока доля респондентов, которые не доверяли ни той, ни другой власти - от 16 до 36%, и совсем невысока - тех, кто доверял той и другой власти в равной мере).

Хотя в сельской местности в республиках, более всего проявлявших самостоятельность, - Татарстане и Саха (Якутии) - сельчане даже больше, чем горожане, поддерживали республиканские власти, мнение горожан было более важным для характеристики и прогнозирования всей внутривластной ситуации в республиках. При этом при интерпретации данных важно иметь в виду, что у народов, дающих название республикам, большинство населения проживает в сельских условиях, но связь горожан и сельских жителей более тесная, чем у русских. Родственные, соседские, земляческие связи поддерживают, по данным наших опросов, от половины до двух третей горожан по социальным и этническим группам. В интервью с экспертами и с элитой республик не раз нам приходилось слышать мысль о значении связей с селом. (Например, Ф.Байрамова - лидер радикально-националистической партии «Иттифак» в Татарстане прямо выражала уверенность, что во время выборов в Государственный Совет республики в 1995 г. она рассчитывает получить голоса своих сельских земляков). Мнение горожан безусловно влияет на поведение сельских жителей. При этом сами горожане более требовательны в отношении республиканских властей и потому чаще более критичны. Именно этим объясняется, видимо, тот факт, что, отвечая на вопрос, на кого вы больше рассчитываете в защите интересов своего народа, среди городских татар в 1994 г. 23% назвали власти республики.

Примечательно, что и среди русских горожан в Татарстане ровно столько же - 23% рассчитывали именно на республиканские власти в защите своих этнонациональных интересов и почти столько же больше доверяли республиканской власти, чем центральной.

В других республиках доля русских, доверяющих республиканской власти, колебалась от 19% в Саха (Якутии) до 9-11% в Туве и Северной Осетии-Алании. Причём доверие к российской власти со стороны русских горожан тоже было небольшим (11-15%), а в защите своих этнонациональных интересов на российское правительство рассчитывали 14-29%.

Опросы, проведенные в 1999 г. по сопоставимой с 1994 г. выборке, показывали, что в защите своих интересов население республик на власти в республиках рассчитывали в 2-3 раза больше, чем на российские.

Среди лидеров в Татарстане и Саха (Якутии) наибольшей поддерж-

кой практически до конца 90-х годов пользовались президенты республик М.Шаймиев и М.Николаев. Их поддерживали в силу проводимой ими политики в отношении с федеральным правительством и внутриреспубликанской политики, в том числе в межнациональных отношениях. На президентских выборах М.Шаймиев в 1991 г. получил 91% и в 1996 г. 97% голосов (в 2001 г. – 76%, а М.Николаев - свыше 60% (1996 г.).

По данным социологической группы при Аппарате Кабинета Министров Республики Татарстан в 1998 г. (март) положительную оценку деятельности президента республики давали 82% опрошенных респондентов, негативную (включая тех, кто затруднился дать оценку) - 18%. В Казани это соотношение было 77 к 23, в городах республики - 83 к 17, в сёлах - 84 к 16.<sup>254</sup>

Мы приводим данные именно этой социологической группы, руководимой Г.А.Исаевым, потому что её оценки и прогнозы были верными, и результаты наших опросов 1994, 1997, 1998, 1999 гг. по сравнимым вопросам, как правило, совпадали.

Совершенно очевидно, что при таком высоком уровне доверия президент пользуется поддержкой во всех слоях населения, но всё же, и по данным группы Г.А.Исаева на 1997 г., и по нашим данным опросов 1994 и 1997 гг., наибольшая поддержка была выражена предпринимателями, инженерно-техническими работниками, учащимися, пенсионерами, а больше критически настроенных было среди гуманитарной интеллигенции и малоквалифицированных рабочих (работники физического труда на предприятиях). В возрастных когортах более высокими были показатели поддержки среди молодёжи и лиц старше 50 лет.

В Саха (Якутии) к республиканской власти было несколько больше доверия среди старших возрастов, а в социальных группах - среди руководителей, предпринимателей, специалистов, учащихся более-менее равномерно и чуть выше доверие среди малоквалифицированных работников физического труда. Более критично в Саха (Якутии) были настроены инженерно-технические работники и квалифицированные работники физического труда в промышленности. Скорее всего, это было связано с падением производства на добывающих предприятиях и в других отраслях и тем, что именно там было больше русских. Большинство их поддерживало президента Николаева, но в целом уровень запросов у них был высокий, они привыкли к высокой оплате труда и северным льготам (надбавки к пенсии, отпуску) в советское время, а в постперестроечный период они многое потеряли. И на республиканское правительство идёт проекция этого недовольства.

Но, если в Татарстане и Саха (Якутии) или Карелии от суверенитета

---

<sup>254</sup> Там же, с. 169.



что-то в экономическом плане очевидно население выиграло, то в Туве этого почти не чувствовалось. Поэтому тувинцы поддерживали руководство республики в основном из-за чувства возвращённого достоинства, которое, несомненно, выросло в период принятия документов о суверенитете. Русские же и в моральном, и в материальном плане из-за падения промышленного производства (в нём они доминировали), вытеснения из управленческого аппарата проигрывали. Отсюда самый низкий здесь уровень поддержки русскими руководства республики, его низкий рейтинг именно со стороны специалистов и служащих.

С точки зрения возрастных когорт в Туве поддержка республиканского правительства была больше среди старшего поколения тувинцев (50 лет и старше), а молодёжь, наоборот, была более критична. Среди русских такая поддержка была мала во всех возрастных группах (5-12% больше доверяли республиканской власти и 10-17% и республиканской, и российской). Уровень недоверия всем властям здесь был самый высокий из республик, в которых проходили наши исследования (34-37% по возрастным группам).

Естественно, политику борьбы за расширение самостоятельности руководство республик могло активно проводить, чувствуя поддержку общественного мнения.

Результаты массового интервьюирования населения в Татарстане, Саха (Якутии), Туве и Северной Осетии-Алании дают возможность представить, насколько разделяются идеи большей самостоятельности массовым общественным мнением.

В 1994 г. по результатам наших опросов идеи о полном суверенитете (не обязательно выходить, поясняли тогда в республиках, важно иметь это право выхода) разделяли до одной пятой части представителей титульных этносов. В наибольшей мере эту идею поддерживали татары,<sup>255</sup> в меньшей – тувинцы и саха.

Обратим внимание на то, что в одно и то же требование народы вкладывали разное значение. Для татар, как можно судить по результатам интервью, в том числе с лидерами, право выхода – это для сторонников «Иттифака» сецессия, но их очень немного (это объединение поддерживали 1-2% даже в период подъёма национальных чувств), для большинства же это требование означает, что они свободно, добровольно выбирают свой статус в Российской Федерации.

Для осетин «право выхода» - это было тогда – в начале 90-х гг., – скорее возможное средство давления на российское руководство в решении территориальных споров с Грузией и Ингушетией. Не случайно в принятой Конституции Северной Осетии-Алании нет положения ни о

---

<sup>255</sup> Но данные были повторяющимися: 21% в 1994 г., 21% в 1997 г. и 17% в 1999 г. (среди горожан).

суверенности республики, ни о праве выхода.

Другое дело, разделенный суверенитет – С.М. Шахрай называет его «распределенным». В нем находит выражение теория дуалистического федерализма. Конституция РФ зафиксировала совместную компетенцию Федерации и субъектов, рассматривая практику федеративных отношений в РФ с этой точки зрения, говорят и о кооперативном федерализме.

Разделенный суверенитет (*внутри* Российской Федерации) поддерживался значительно более широким кругом населения. Среди татар (городских) его поддерживали в 1994 г. 43% (при том, что за полный суверенитет тогда было 21%), а в 1997 г. – 55%, в 1999 г. – 54%, среди саха – 64 % в 1994 г. и 70 % в 1997 г., 59% в 1999 г., среди осетин в 90-е годы его поддерживали более 60% и среди тувинцев -свыше 40%.

Отметим также, что именно самостоятельность в составе РФ, в распоряжении ресурсами, прежде всего, поддерживается и русскими. Свыше 40% русских в Татарстане разделяли в 1994 г. и в 1999 г. эти представления, и на основе этого мы можем говорить о формировании в ряде мест этнорегионализма.

Анализируя социальную базу поддерживающих идеи относительной самостоятельности, мы видим, что сам массив, высказавшихся в целом за разделенный суверенитет республик, достаточно велик. Он больше, чем доля элитных слоёв, то есть тех групп, которые вырабатывают решения или влияют на их принятие. Он больше, чем доля интеллигенции в целом.

Таким образом, вывод о том, что идеи суверенитета разделяются лишь интеллигенцией или её частью, которую стали именовать «этническими предпринимателями», должен быть откорректирован. Элита несёт ответственность за то, какими, в какой форме разрабатываются эти идеи, как они реализуются. Но совершенно очевидно, если бы такие идеи не отражали жизненные интересы достаточно широких слоёв населения, вокруг них нельзя было бы мобилизовать массовое общественное мнение.

Таким образом, идеи суверенитета не в крайней форме сепаратизма, а в виде реального федерализма или с элементами конфедеративного устройства разделялись более чем половиной титульных народов и чуть более 40% русского населения. У политической элиты в этих республиках была реальная довольно массовая база поддержки.

Социально эта база дифференцирована: по вопросу возможной сепаратизма между интеллигенцией и работниками физического труда титульной национальности различия достигают примерно 1/4 в Татарстане, в других республиках - 1/2, 1/3. Интеллигенция чаще настроена более радикально. А по вопросу распоряжения ресурсами между интеллигенцией и квалифицированными рабочими различия небольшие.

Рассогласованность интересов относительно статуса республик (рес-

публика; суверенная республика в составе Российской Федерации; независимое государство) имеет место во всех социальных группах, но более она заметна среди специалистов. Например, среди русских специалистов в 1997 г. 50% хотели бы видеть Татарстан республикой в составе РФ и 44% - суверенной республикой в её составе, а среди татарских специалистов 65% - за суверенную республику и 16% - за республику в составе РФ; у рабочих же более согласованные ориентации: 46% русских и 51% татар хотели бы, чтобы Татарстан был суверенной республикой в составе Российской Федерации.

С точки зрения возраста в Татарстане наибольшая рассогласованность интересов наблюдается в старших возрастах за счёт высокой ориентации русских на прежнее положение республики, а татар - на суверенитет республики в составе РФ. В Саха (Якутии) рассогласованность велика по всем возрастным группам.

Очень существенный для социологов, политологов, этнологов вопрос: чем же объясняется то, что люди привержены этим идеям, хотя они, конечно, меняются, являются ситуативными?

В основе этих представлений лежало, по меньшей мере, два обстоятельства. Первое - это психологическая потребность в достоинстве, в утверждении себя как людей, условно говоря, статусной национальности. Отвечая на вопрос «Что для Вас лично важно или не важно для ощущения равенства или неравенства?», свыше 90% городских татар, отнесших себя и к среднему, и к низшему слою, в 1999 г. отметили позицию «Равное уважение к достоинству каждого народа».

Эта психологическая потребность в значительной мере эмоциональна - больше чувство, чем готовность к рациональному действию. Большинство татар считает, что нельзя идти ради суверенитета «ни на снижение жизненного уровня» (85%), «ни на межнациональные конфликты внутри республики» (88% в среднем слое, 92% в низшем), «ни на войну за независимость» (89% в среде среднего слоя и 97% в низшем слое). Не более 20% считают, что «любые средства хороши для защиты своего народа». И идею о том, что «права народа выше прав личности» разделяют не более трети татар (в городах).

Итак, мы интерпретируем потребность в суверенитете как психологическую потребность в достоинстве, в равностатусном восприятии своего народа.

Но отношение к суверенитету связано и с определенными социально-экономическими интересами. Известно, что обычно такие интересы представляют как борьбу за ресурсы. Действительно, на постсоветском пространстве было особенно очевидным, что доступ к власти обеспечивает более благоприятные возможности для владения и использования собственности. В России так было в Центре, так было и в субъектах Федерации. Мы обратимся к социальной и социально-психологической

стороне данной проблемы.

Социология всегда концентрирует внимание на социальной иерархии, поведении в ней людей, человеческом представлении о неравенстве шансов на социальное самоутверждение. Этническое и этнорегиональное неравенство в сфере политики очень остро ощущается в республиках.

Глубинные интервью (а таких интервью мы берём не менее ста в ходе каждого исследования) и обобщение материалов, полученных методом фокус-групп, показывают, что не только татары или якуты, осетины, тувинцы, но и русские в республиках нередко воспринимают законы, принятые высшими государственными органами, решения федерального правительства как решения, принятые без их участия.

Существует постоянная настороженность по отношению к волевым действиям Москвы, не учитывающим интересы территорий и народов. И, хотя от этих решений могут также страдать и русские, всё же они, прежде всего, воспринимаются как результат неравного участия этнических общностей во власти. Типичные примеры - это прекращение поставок горючего за неуплату долгов Татарстаном именно в период уборки урожая или несвоевременное осуществление так называемого «северного завоза» в Саха (Якутию). Подобные действия воспринимаются жителями республик как задевающие их личные интересы. Ведь до трети и более жителей республик считают, что с течением времени их «жизнь становится хуже», и около половины - что она стала «в чём-то лучше, в чём-то хуже», причём среди русских последних оценок меньше, чем среди татар и якутов. И это не случайно, ибо последние почувствовали через реальное повышение самостоятельности республик улучшение хотя бы своего психологического статуса, и они терпеливо относятся к материальным трудностям.

Как показывают результаты исследований в Татарстане среди русских и татар, отнесших себя к среднему и низшему слою, доля тех, у кого положение ухудшилось, в среднем слое у татар даже выше, чем у русских. Тем не менее, они оптимистичнее оценивают жизнь.

Материальное положение татары, якуты, русские в республиках оценивают очень невысоко. Более половины из них живут так, что «денег хватает только на еду», а пятая часть - это те, кто «постоянно берут в долг». Естественно, в такой ситуации они заинтересованы, чтобы больше ресурсов оставалось в регионах. Условно мы можем говорить, что это «национализм обиды и горечи».

Таким образом, социально-экономические интересы, лежащие в основе поддержки идей суверенитета, не сводятся к интересам олигархов и бюрократии, желающих иметь большой доступ к власти. Вполне определённые социально-экономические интересы связывают с экономической самостоятельностью республик и средние, и низшие слои.

От действий элит в современных условиях в начале XXI в. так же как в начале 90-х, в момент подъема национальных движений, зависит многое. Элита у власти, которая взяла на себя реализацию идей суверенитета, поднятия статуса республик, теперь находится в сложном положении. Президенты и правительства на практике сталкиваются с трудностями реформирования экономики, слабостью финансовых возможностей для поддержания социальных гарантий населению. Они каждодневно ощущают взаимосвязанность хозяйства республик с банковскими олигархами, с промышленностью других территорий Федерации. Поэтому именно этой элите более всего приходится нести ответственность за диссонанс между провозглашавшимися ранее лозунгами, обещаниями и даже законами и реальностью сегодняшнего положения.

Та элита, которая ещё недавно брала на себя выражение этнонациональных интересов и выступала с националистическим дискурсом, сменила декларируемые идеи и лозунги. На последних парламентских выборах в республиках её кандидаты в депутаты шли уже не с этнонациональными, а с социальными требованиями защиты экономических интересов населения, критиковали правительства за недостаточную демократизацию (слабую демократию).

В результате нередко в республиках складывались причудливые коалиции оппозиционных сил. В Татарстане после выборов в Госсовет 1995 г. оппозиционные силы сделали попытку создания «круглого стола» из среды коммунистов и «националов» (идеологов, которые защищают права максимально возможной независимости, приоритета татарского языка и культуры). Они получили поражение на выборах. Крепкого единения на платформе борьбы с «правительственной номенклатурой» (так они именовали властную элиту) не произошло. Наиболее последовательные националы продолжали критиковать властную элиту за договор с Москвой, в результате которого Татарстан «правильнее будет определять как полугосударство»,<sup>256</sup> обвиняли президентскую команду и местную власть за клиентурную модель голосования, за преимущественно персональное лидерство: голосуют не за партии и движения, а за политиков, претендующих на руководство. На что Президент М.Шаймиев заметил, как говорят, что «членов этих партий можно уместить на диване».<sup>257</sup>

---

<sup>256</sup> Исхаков Д. Модель Татарстана. // «Панорама-Форум». 1995, № 1, с. 47-48. Речь идет об определении, введенном Р.Джексоном, для тех стран, в которых отсутствуют основные предпосылки для самостоятельного и постоянного развития. Д.Исхаков считает, что ограничителем суверенитета республики является Конституция РФ, которая вместе с Конституцией Республики Татарстан, легла в основу Договора о разграничении полномочий от 15 февраля 1994 г.

<sup>257</sup> «Панорама форум». 1995. № 1, с.49.

Действительно, избирательный закон в Татарстане исключает возможность формирования представительных органов власти по партийным спискам. Между тем, избирательный закон Российской Федерации предусматривает голосование по партийным спискам.

Есть расхождение Законов РФ и Татарстана и в формировании местной власти. По российскому законодательству главы администрации избираются прямым голосованием, по татарстанскому - главы местных администраций назначаются президентом. Они же и попадали в депутаты парламента, поскольку могли влиять на избирательные настроения местного населения (построить мост, провести газ, поддержать учителей, школы, конкретно показать, что оппозиционные президенту силы только критикуют, а они дело делают).

Парадокс состоял в том, что часть националистических сил стала требовать привести Конституцию и законодательство республики в соответствие с общероссийским законодательством. Так в феврале 1998 г. в Казани состоялся объединительный съезд мусульман, на котором был избран муфтием лояльный к президентской власти Гусман Исхаков. Оппозиционные силы «националов» понимали, что они теряют возможности влияния на правоверных мусульман накануне предстоящих парламентских выборов. В ноябре 1998 г. под их влиянием был проведён второй Курултай, на котором присутствовали представители 30 из 43 районов Татарстана. На Курултае приняли обращение к президенту республики и спикеру Государственного совета, в котором говорится о требовании привести Конституцию Республики Татарстан в соответствие с Конституцией РФ. В обращении руководство республики критикуется за то, что государственный суверенитет не принёс народу «ни демократии, ни социальной справедливости, ни национального, ни духовного возрождения» (обратим внимание на то, что национальное и духовное идёт уже не на первом месте - Л.Д.). И самое любопытное, что дальше говорится: «Если требования Курултая будут проигнорированы властными структурами, то мы оставляем за собой право обратиться в Конституционный суд Российской Федерации с целью восстановления конституционных прав народа Татарстана». На Курултае было провозглашено создание общественно-политического движения «Омет» («Надежда»), а возглавил движение Габдулла-хазрат Галиулла, которого старались отстранить от мусульманского и национального движения официальные власти.<sup>258</sup>

Оппозиционные силы переоценивали критический настрой населения в отношении деятельности президента М.Шаймиева. Опросы, которые проводились накануне этих событий в Татарстане, показывали, что 43%

---

<sup>258</sup> Постнова В. «Надежда» Татарстана. // «Независимая газета», 23 декабря 1998г.

татар и 36% русских оценивали деятельность М.Шаймиева за последние два года «хорошо», 45% татар и 49% русских - «удовлетворительно».<sup>259</sup> А наиболее значимыми проблемами, которые в 1997 г. (ноябрь) беспокоили граждан, были: «неплатежи, задержки зарплаты» - 64%, «рост цен» - 50%, «преступность» - 31%, рост безработицы - 38%, «ход экономических реформ» - 33%.<sup>260</sup> Несмотря на все трудности, 45% населения считают, что экономические реформы надо продолжать, 20,5% - что их следует прекратить. Как видим, повседневные жизненные проблемы существенно снизили интерес к политическим вопросам гражданского общества, и они в числе наиболее значимых просто не назывались.

Последние опросы 1998–1999 гг., проводившиеся после кризисных событий летних месяцев, показывали, что очевидное большинство затрудняется отдавать предпочтение каким-то политическим партиям или общественным движениям или не отдаёт никому (70 и более процентов ответов среди городских татар и русских). Удастся ли каким-то оппозиционным силам поколебать позиции официально отстаиваемого татарстанским руководством разделенного суверенитета республики, осталось открытым вопросом.

Критические настроения увеличивались не только в Татарстане, но и в других республиках, выигравших от асимметрии Федерации.

В Саха (Якутии) осмысление интеллектуалами результатов суверенитета происходило в конце 90-х гг. под влиянием двух объективных обстоятельств и одного субъективного, ситуационного фактора. К объективным обстоятельствам относятся экономические. В связи с трудностями экономических реформ в России в целом с конца 90-х гг. Центр стал ужесточать свои отношения с субъектами Федерации, особенно с ресурсными регионами. На фоне этой общей политики в 1997 г. состоялся визит А.Б.Чубайса в Якутск. Во время встречи с правительством, руководством крупнейших компаний и корпораций состоялся серьёзный разговор о ходе реформ, об использовании тех средств, которые оставались в республике от добычи алмазов и золота, о контроле за их использованием.

Я была в Якутске сразу после визита А.Б.Чубайса и брала интервью у представителей властной и деловой элиты. Большинство было под впечатлением этих переговоров. Реакция на них была разной. Президент финансовой корпорации «Сахаалмазпровинвест» (САПИ) Ф.С.Тумусов говорил о том, что надо было бы заранее договариваться о формах и механизмах контроля за использованием предоставленных республике средств, а сейчас возможен волонтаризм со стороны федерального пра-

---

<sup>259</sup> Исаев Г.А. *Отношение населения к суверенитету республики в Татарстане.// Асимметричная федерация: взгляд из Центра, республик и областей. М., 1998, с. 80.*

<sup>260</sup> Там же, с. 85, 87.

вительства.<sup>261</sup> Ф.С.Тумусов возглавлял с 1993 г. фонд содействия населению алмазной провинции. В САПИ разрабатывались программы, важные для экономики республики, и теперь надо было держать ответ.

Генеральный директор «Саханефтегаза» М.Д.Ефимов считал позицию А.Б.Чубайса понятной: он добивается эффективного использования средств, эффективности производства.

Приезд А.Б.Чубайса стимулировал в целом обсуждение эффективности суверенитета. Как говорил вице-премьер республики С.Н.Назаров, подходы Центра к отношениям с регионами стали «очень жёсткими». «С точки зрения федеральных органов управления - это планомерный подход и абсолютно новый за последние 3 года, когда в принципе не заигрывают с регионами, называют вещи своими именами». С.Н.Назаров привёл слова Чубайса: «Если мы не будем знать, какой бюджет в республике и как он формируется, то со стороны российского правительства не может быть помощи... Вопросы экономические должны быть прозрачными, чтобы принимать объективные решения».<sup>262</sup> И в целом якутская элита восприняла это как справедливое требование. Это был один из первых «звонков» для переосмысления взаимоотношений с Центром.

Но в Саха (Якутии) критично отнеслись к заявлению Чубайса на совещании представителей субъектов Федерации, входящих в «Сибирское соглашение», состоявшемся накануне его приезда, где он говорил: «Да, мы знаем, что вам трудно. Пока будут такие регионы как Татарстан, Якутия, Башкортостан - вам легче не будет». Это заявление оценивали как попытку направить недовольство краёв и областей на суверенные республики.

В то же время, в республике считали, что перспектива как раз состоит в интеграции российских регионов. А что касается суверенитета республики, то это не только права, но и ответственность. Поэтому во многих интервью как раз высказывалась мысль о том, что на первом этапе «вседозволенности» (это о времени, когда Б.Н.Ельцин сказал: «Возьмите суверенитета столько, сколько сможете проглотить») суверенитета даже «взяли слишком много». Так, в частности, речь шла о нецелесообразности собственной авиалинии Саха и в целом ответственности за транспортные коммуникации. Председатель Комитета по взаимодействию с Государственным Собранием и общественными объединениями при Президенте Республики Саха (Якутия) В.О.Иванов говорил: «Ну, вот и набрали (о суверенитете)... Где-то реально воспользовались возможностями, а где-то эти нормы оказались мертворожденными». Так, В.О.Иванов говорил о том, что часто законы, принятые в республике, противоречат всероссийским, и это создаёт сложности и экономике, и

---

<sup>261</sup> Из архива автора. Запись интервью 10 июля 1997 г.

<sup>262</sup> Из архива автора. Запись интервью 11 июня 1997 г.



людям. Например, это касается частной собственности. По российскому законодательству есть государственная, муниципальная и частная собственность. «Частная собственность на землю - в России уже решённый вопрос. А в нашей Конституции этого нет... А сегодня возникают споры, судебные разбирательства... У людей есть частное хозяйство, например, есть у нас предприниматели, люди работают и в сельской местности - им земля нужна... Они обращаются к российской конституции, и дело доходит до суда». В.О.Иванов приводил и другие примеры: о компетенции в сфере обороны, полномочиях в отношении воинских формирований, которые по Конституции РФ - российского ведения, а по республиканской - у Президента Республики Саха (Якутия) есть право вторгаться и в эту сферу. «Этого нельзя делать, и наш президент это понимает». Речь шла о необходимости внести поправки в Конституцию и законы. Но было и осознание того, что вопрос этот непростой, так как сталкивались мнения о верховенстве законов. В реальности ни один закон Российской Федерации не проходил ратификации в Ил-Тумэне (парламент республики), но отменить положение, заявленное в конституции суверенной республики, депутаты не хотели. «Править конституцию мы не хотим, а трансферты от России получаем», «республика сегодня дотационна, хотя мы кричим, что мы сидим на алмазах, на нефти, на газе и лесе и т.д...», «говорить о суверенитете - это одно, а самостоятельно жить и управлять - это совсем другое».<sup>263</sup> Это осознание, о котором говорил В.О.Иванов, становилось ещё более широким после кризисных событий августа 1998 г.

Для Саха (Якутии), кроме общего для страны экономического кризиса, имели значение стихийные бедствия - наводнения весной 1998 и 2001 гг. - это второе объективное обстоятельство. Способность республики выдержать все эти трудности проверяла стратегию развития, выбранную и осуществляемую её руководством. И, естественно, в такой ситуации уровень критической оценки его возрастал.

После событий августа 1998 г. в печати Саха (Якутии) появилась широко обсуждавшаяся статья популярного в республике журналиста Спиридонова Татаринова «Мы»,<sup>264</sup> в которой была сделана попытка осмыслить себя как народ и ошибки президента М.Е.Николаева. Часть проблем, поставленных журналистом, касалась вопросов, связанных с возможностями реализации суверенитета. Начинал автор с психологических особенностей якутов (Татаринов употребляет не самоназвание народа - саха, а то наименование, которое ему было дано русскими, - якуты). Он обращает внимание на традицию гиперопеки детей в якутских семьях, которая «затрудняет развитие волевых черт, предприимчивос-

<sup>263</sup> Из архива автора. Запись интервью 11 июня 1997 г.

<sup>264</sup> Кыым, 8 сентября 1998 г., с. 2.

ти, мужества и способности к самопожертвованию». «Якутский национализм, - пишет С.Татаринов, - обидчивый, капризный, студенческий, невзрослый. У нас высокие притязания и завышенная самооценка, но мы никогда не были настолько мужественными, чтобы решиться самим нести ответственность за свою судьбу. Вечно мы виним в своих бедах других - русских, евреев и даже чеченцев. Наш комплекс неполноценности врачуетя бесконечными ссылками на «временщиков» и общероссийский кризис». Он обращает внимание на мизерность сумм, выделенных правительством США в качестве помощи в связи с наводнением - 25 тыс. долл. Это стоимость «зеркальных дверей Дома правительства». А связывает журналист это с тем, что на Западе умеют считать деньги и, следовательно, мало ценят значимость республики, которая вела шесть лет (время, прошедшее после принятия Конституции с суверенитетом) маниловские<sup>265</sup> разговоры о «вхождении в мировое сообщество». «Мы вошли в это сообщество, клянча подавание в золотую кружку, усыпанную алмазами».

Наводнение вскрыло просчёты президента М.Е.Николаева. Их журналист видит, прежде всего, в том, что не надо было беспечно обращаться с «небывальными финансовыми ресурсами», которые стали оставлять от алмазов республике. Речь шла о построенных дорогостоящих сооружениях (стадион, медицинский центр), на поддержание которых теперь не будет даже хватать средств, о джипах и коттеджах для вождей нации. Он обвиняет властную элиту в «поощрении и разжигании в якутском народе иждивенческих, паразитических и стяжательских инстинктов». Они есть в любом человеке из любого народа, но «потребительский азарт» был стимулирован и в верхушке, и в простом народе со стороны президента. «Разные люди, - пишет журналист, - говорили похожие по смыслу слова: «богадельня», «интернат», «заповедник социализма», «кормушка». Он считает, что, смотря на западные страны, власть не поняла, что за обществом потребления стоит «героическое преодоление» - осторожная, рациональная трата денег. А в результате «у Республики Саха есть соответствующие суррогаты почти всего, чем обладают другие государства. Суррогатный суверенитет, суррогатный президент, суррогатный парламент, суррогатные деньги».

Естественно, по поводу таких оценок в республике шла полемика. Отвечая С.Татаринову, ученый, публицист А.Кривошапкин писал, что «многие негативные события, происходящие сейчас в Якутии, имеют объективные социальные причины, над которыми наш президент, естественно, не властен».<sup>266</sup> Причины распространения низменных стяжатель-

---

<sup>265</sup> Манилов - персонаж книги Н.Гоголя «Мёртвые души», нарицательный образ пустого мечтателя, любителя строить воздушные замки и не делающего дело.

<sup>266</sup> Кривошапкин-Айыга. Не мы. Кыым. 11 сентября 1998 г., с. 2.

ских страстей - отсутствие твёрдых законов, обязательных для всех. Президенту, «возможно, следовало бы вести более самостоятельную политику, опираясь на здоровые силы своего народа», но в России такая традиция, что только поладивший с «самодержцем» имеет крохи с барского стола. Поэтому автор считал, что М.Николаев был прав, когда поддерживал Б.Н.Ельцина, и этим он мудро получил льготы для своего народа.

И вот теперь о третьем - субъективном факторе, который влиял на особый статус республики и, как очевидно из интервью и общения с якутянами, осознавался ими. В политологии и социологии его называют клиентурным. Президента М.Е.Николаева считали другом Б.Н.Ельцина. Напомним, он ещё в горбачёвские времена отказался отправлять золото и алмазы Союзу и стал передавать их России. А Б.Н.Ельцин сказал ему: «Устанавливай суверенитет, принимай Декларацию».<sup>267</sup> 20% от стоимости реализованных алмазов стали оставаться в республике. Но, когда российский президент стал болеть и положение его стало непрочным, М.Е.Николаев стал налаживать контакты с А.Лебедем. Президентская команда ему этого не простила. А впоследствии им были сделаны попытки установить отношения и с Ю.Лужковым. В 1998 г. удовлетворение потребности в финансовой поддержке для северного завоза сократилась до 5% (в 1990 г. от государства поступало 90%). От республики потребовали «возвратить выделенные по бюджетным ссудам средства».<sup>268</sup> Но их все израсходовали, и вернуть было не из чего. В ноябре 1998 г. М.Николаев обратился к федеральному правительству с просьбой списать их. Он считал необходимым «обеспечить государственный протекционизм на территории всего севера России», использовать чрезвычайный бюджет для республики и полагал, что «регионы, дающие стране две трети поступлений от экспорта», заслуживают этого.<sup>269</sup>

Между тем, рыночные отношения меняли принципы взаимодействия предприятий и учреждений. Транспортники, поставщики продукции требовали предоплаты. И в Центре правительство считало, что, пользуясь особыми правами, республика должна брать на себя и больше ответственности. И, как читатель мог видеть из интервью и примечательной дискуссии в печати, в Саха (Якутии) созрела готовность привести в соответствие республиканское законодательство с основами законодательства Федерации. Но всё же условием этого выдвигались гарантии сохранения конституционно-договорных отношений в федерации.<sup>270</sup>

Были симптомы развития отношений с Центром в этом направлении

<sup>267</sup> Интервью А.А.Томтосова.//*Говорят лидеры республик Российской Федерации: 110 интервью Леонаиды Дробижевой. М. 1996, с. 148.*

<sup>268</sup> «Независимая газета», 10 ноября 1998 г., с. 3.

<sup>269</sup> Там же.

<sup>270</sup> Бравин А.Д. *Государство и общество в развитии федеративных отношений.// Асимметричная федерация: взгляд из Центра, республик и областей. М., 1998, с. 69.*

и в других республиках. В Туве с сентября 1996 г. по октябрь 1997 г. были приняты семь республиканских законов, которыми в конституцию республики внесены 37 поправок.<sup>271</sup>

Но, как нам приходилось наблюдать за поведением представителей Тувы на парламентских слушаниях по основному, противоречащему Конституции Российской Федерации вопросу о праве республики на выход, изменений в позиции республики до 2001 г. не было. По другому принципиальному вопросу - о верховенстве законов - противоречия снимались тем, что никакой ратификации федеральных законов не осуществлялось, а в случаях с разграничением полномочий республика охотно шла на делегирование своих полномочий по конкретным вопросам не собственно федеральному Центру, а его отраслевым органам - министерствам и государственным комитетам.

Совершенно очевидно, что какие-то позиции асимметрии в федеративных отношениях были больше декларативными, статусными, а какие-то оперативными, конкретными, влияющими на каждодневную жизнь людей, функционирование хозяйства. К ним, прежде всего, относились бюджетные отношения субъектов федерации с Центром. В научной литературе эти проблемы именовались бюджетным федерализмом. Именно по ним разгорались споры не только по оси республики - Центр, но и между субъектами федерации. В принципе во всех федерациях Центр стремится «выжать» из субъектов максимум для обеспечения «государственных интересов», определяемых, как правило, им самим. Субъекты же федерации - всегда конкуренты при разделе государственных заказов, субсидий и дотаций. Конфликты обычно регулируются путем компромиссов.

Особенность Российской Федерации сейчас в том, что не декларативные, а реальные федеративные отношения, тем более на договорной основе, явление новое, исторически непривычное и, к тому же, использовалось в разных ситуациях в политических целях удержания власти. Поэтому объективные различия в социально-экономическом положении субъектов, являющиеся оправданием разнообразия бюджетных отношений, нередко дополнялись «персональными» соглашениями, основания которых оставались закрытыми для общества. Именно это и вызывало протесты в тех субъектах федерации, которые особым положением не пользовались. Большинство этих субъектов - области. Отсюда неоднократные попытки Центра (Г.Н. Бурбулиса - накануне Конституционного совещания 1993 г., А.Б. Чубайса - на совещании Сибирского соглашения в 1997 г. и др.) столкнуть интересы областей с республиками, имеющими особые договоры, с целью мобилизовать максимально возможно

---

<sup>271</sup> Козлов И.С. *Новые тенденции в отношениях субъектов Федерации с органами власти Центра.//Асимметричная федерация..*, с. 49.

больше средств в Центре.

Стрелки противоречий в одних случаях поворачивались против республик, а в других - ресурсные субъекты Федерации, республики и области - доноры, протестовали против направления собранных у них средств в регионы, так называемой депрессивной группы (Тува, Дагестан, Агинский - Бурятский автономный округ и др.). Поэтому как среди республик, так и среди областей и краев отношение к асимметрии федерации было разным.

В областях, которые добились особого статуса (преимуществ в глазах других субъектов, - например, Свердловская область), асимметричность федерации воспринималась как естественное явление, связанное с той или другой спецификой территорий. Одним из аргументов губернатора Свердловской области Росселя была высокая доля военно-промышленного комплекса, в Калининградской области анклавное, пограничное положение, в Магаданской области - особенности северной приморской территории с монопрофильной производственной ориентацией (добыча золота, на продажу которого существует государственная монополия, и рыбный промысел)<sup>272</sup> и т.д.

Кроме того, аргументом было: среди республик есть те, которые имеют особый статус, значит и области могут заключать особые соглашения, это нормальное явление. «Договорный процесс это новый долгосрочный и мощный инструмент строительства основ российской государственности - с сильными и равноправными между собой северными регионами», - писал один из основных разработчиков магаданского договора - А.Н. Пилясов.<sup>273</sup>

Вице-губернатор Магаданской области В.И.Кобец в период, когда как раз в Москве шло подписание договора с областью, говорил нам в интервью: «Магаданская область, как и любая территория России, имеет свои особенности... Одна из ошибок (Центра - Л.Д.) это попытка закон сделать единым... распространяя его на все субъекты федерации». Им приводился пример с золотом - это для территории основная отрасль. На него установлена государственная монополия. Область отдаёт золото государству, которое само назначает цену, ориентируясь на мировой рынок (и даже вырученные средства не доходят до области). А тем временем, все другие товары, которые получает недропользователь, он получает на рынке свободных цен. «От республик мы отличаемся тем, что у них очень много прав, а у нас нет. Рядом Саха - республика, она может часть своей продукции продавать, в том числе и на внешнем рынке, алмазы, допустим. Она получает часть золота, а у нас нет этой возможно-

---

<sup>272</sup> *Российский Север и федерализм: поиски новой модели. Отв. редактор Пилясов А.Н. Магадан, 1997.*

<sup>273</sup> *Там же, с.5.*

сти. Потому что республика - это нечто большее, чем область...

У республик намного больше прав. Я вообще хочу сказать, что, к сожалению, не получается равноправия субъектов Федерации, только обозначено, что они равноправны. Есть много преимуществ у различных субъектов, льгот, которые предоставляет правительство в зависимости от того, республика или область: ряд таможенных льгот, льгот на завоз оборудования, поставляемого на свою территорию, ряд преимуществ, которые республика самостоятельно получает по разным видам дотаций».

В области считали несправедливыми не только особые права Саха (Якутии), но и Москвы в отношении таможенных пошлин. «Если в Москве ввозят товары, имея льготы, то для меня это странно, - говорил вице-губернатор, - в Москве есть, а у нас нет. Почему? Это вот неравенство уже не с республиками, а по принципу «кто ближе к Кремлю, тот и в выгоде...»<sup>274</sup>

Поэтому договор с областью предусматривал ряд соглашений по свободной экономической зоне, по использованию недр и в отношении таможенных пошлин. В области считали, что, как и в Саха (Якутии), здесь должна оставаться часть налоговых поступлений вместо того, чтобы потом, после перекачки налогов в Центр, получить часть их через трансферты. Примечательно, что последнее соображение, высказанное Л.В.Якубович - начальником Управления финансов Администрации - связывалось с этнонациональным ущемлением. «Вот мы и почувствовали ущемленность таких исконно русских территорий по сравнению с республиками», - заметила она.<sup>275</sup>

Этнонациональный аспект асимметричности федерации - это была практически третья ось противоречий. И в кризисных ситуациях - в период борьбы президента и парламента в 1993 г., в пике нарастания экономических трудностей в летние месяцы 1997 и 1998 гг., в Центре и в русских областях всегда находили «невыполненные обязательства» или «привилегии» прежде всего у республик, и подспудно это оборачивалось антиатарскими, антибашкирскими, антиякутскими, антикавказскими настроениями.

В книге, которую мы готовили по Проекту «Этнические и административные границы: факторы стабильности и конфликтности»,<sup>276</sup> эксперты высказались об отношении к асимметричности федерации. Очень примечательным было мнение председателя Комитета по межнациональным отношениям Администрации Оренбургской области, доктора исторических наук В.В.Амелина. С одной стороны, он писал: «Хочется подчеркнуть, что недовольство асимметрией направлено, в основном,

<sup>274</sup> См.: *Асимметричная федерация...*, с. 165-168.

<sup>275</sup> *Асимметричная федерация...*, с. 172.

<sup>276</sup> *Под этническими границами имеются в виду не территориальное расселение народов, а субъективно осознаваемая дистанция в межэтнических соглашениях.*

против центра». С другой - возмущался тем, что идёт сокращение финансовой поддержки большинству регионов, в том числе Оренбургской области: «То есть, идёт перекалывание финансовых и социальных издержек, связанных с проводимым экономическим курсом, на области, края. Вместе с тем, основным получателем трансфертов становится Северо-Кавказский регион... По многим позициям это несправедливо... Область не имеет тех преимуществ, которые имеют соседние республики - Башкортостан и Татарстан...» Межбюджетные отношения и налоговая политика - центральные, важнейшие вопросы, по мнению автора. «Оренбургская область не дотационная, она доходная, но из центра она постоянно недополучает средства, предусмотренные бюджетом... Фактически унитарная система построения взаимоотношений с субъектами Федерации сохраняется», - замечает В.В.Амелин.<sup>277</sup>

Оренбургская область представляет по большинству населения русскую область (72%), но соседствует с Башкортостаном, Казахстаном, недалеко Татарстан, Удмуртия. Межрегиональные сравнения здесь всё время пересекаются с этнонациональными. Поэтому, когда приезжаешь в область и разговариваешь с людьми, постоянно слышишь сравнения: «А у татар-то вон как живут», «башкиры, посмотрите, что сделали!».

Не случайно, видимо, в области в 1996 г. прошла большая региональная (с приглашением учёных и политиков из Татарстана, Башкортостана, Москвы) конференция о русском народе. На ней затрагивалось среди других вопросов и положение с конституциями и договорами республик.

Представители Татарстана говорят (И.Тагиров, Р.Хакимов): «Мы поддерживаем идею о выравнивании прав с областями - дотягивайтесь до наших полномочий».

В связи с этим заместитель председателя Законодательного собрания Оренбургской области В.Л.Нефёдов говорил нам в интервью: «С одной стороны - логично: заключайте договор, применяйте свои какие-то методы давления на центр. Вроде бы хорошо. Но, первое отличие - у нас нет национального флага. Хитро же всё устроено! Размахивая национальным флагом, добиваются своей экономической независимости. Мы же не можем махать и кричать, что мы - казачья Оренбургская республика и т.д. Во-первых, мы не разыгрываем и не можем разыграть эту национальную идею. Мы - не титульная нация, не имеем здесь никакого государственного образования, не можем выступать от имени русских... Во-вторых, если каждый «дотянется» до уровня Татарстана и Башкортостана, то центр просто рухнет. Мы тоже это понимаем...

Нужно заключать единый для субъектов Федерации договор. И сделать нивелировку, что все субъекты Федерации равную часть доли вносят на содержание центра. Не отдельные соглашения должны быть -

---

<sup>277</sup> Там же, с. 111, 114, 115.

это порочный круг, а единый Федеральный договор, под которым все должны подписаться.

При подписании такого договора доноры должны быть выделены. Там должно быть сказано, что те, кто являются донорами, имеют условия более мягкие или льготные. Именно доноры. Не потому, что это - республика, а это - область, а важно, что они отдают больше в центр».<sup>278</sup>

Мэр Москвы Ю. Лужков говорил в Совете Федерации: «Мне всё больше и больше приходит в голову мысль, желание стать городом Татарстана. И в этом случае Москва, потеряв самостоятельность, приобретёт... небывалый экономический потенциал, потому что те налоги, которые платит Татарстан и некоторые другие республики... несоизмеримы с тем, что платит Москва или другой областной... субъект Российской Федерации».<sup>279</sup> Это, конечно, не могло не вызвать поддержки у руководителей других областей. Но, когда всё это озвучивалось для более широких масс, то могло вызывать не просто антитатарстанские, но и анти-татарские настроения.

Высказывания авторитетных представителей правительств (администраций) областей - это мнение элиты. Властной элите в областях люди доверяют, безусловно, больше, чем правительству России, но меньше, чем доверяют массы в республиках своему руководству.

Областная элита довольно конкурентно относилась к правам республик и не всегда считала оправданным то, что у республик есть большие возможности в распоряжении ресурсами. А что думало по этому поводу население?

Мнения городских жителей областей, которые больше информированы, распределились следующим образом: 51% оренбуржцев и 59% магаданцев считали, что «землём, природными богатствами области должна распоряжаться *только область*», 20% оренбуржцев и 23% магаданцев - что «ими должны распоряжаться и области, и Российская Федерация *вместе*» и 8% оренбуржцев и 3% магаданцев полагали, что это прерогатива Федерации.

Таким образом, представление о праве региона распоряжаться ресурсами было не только в республиках, но и в областях.

В 1996–1998 гг. имело место усиление регионализма. Особенно в связи с дефолтом. Это выразилось в неуплате налогов (Томск, Омск, Новосибирск, Иркутск и др.), запретах на вывоз продукции, административно-принудительном регулировании цен, попытках контроля за финансовыми потоками (создание совместных расчетных пулов в Самарской области, банковского пула на Камчатке и т.д.). В 1999 г. шла борьба за то, чтобы

---

<sup>278</sup> Там же, с. 177.

<sup>279</sup> Архив Совета Федерации. Цит. по: Аринин А.Н. Проблемы развития российской государственности в конце XX века. // Федерализм власти и власть федерализма. М., 1998, с. 62.



предприятия и организации платили налоги не по месту их регистрации, а реального местонахождения. «Бюджетный федерализм» стал основным спорным сюжетом отнюдь не только в отношении с республиками. В этих условиях уже правительство Е.М.Примакова стало открыто заявлять о необходимости усиления властных полномочий Центра. Сначала стимулировали представление о возможном «развале России», хотя кроме ситуации вокруг Чечни такой опасности уже не было. Россию скрепляют не только железные дороги и другие транспортные магистрали, естественные монополии – РАО ЕЭС, Газпром, нефтяные компании, которые действуют в союзе с федеральным правительством и стали главными проводниками политики Центра, – финансовая система.

Однако руководителям Центра это представляется недостаточным. Укрепление ветвей власти проводится под знаком «закон и порядок», что в общем отвечало, как показывали опросы, общественным настроениям (54% поддержки в 2000 г., по данным ВЦИОМ). В эти представления укладывалось и отношение к отклонениям от Российской Конституции в субъектах федерации, прежде всего в республиках. Отсюда неспротивляемость созданию института уполномоченных президента РФ в 7 округах.

Общественные настроения в республиках и областях заметно меняются. Если ещё несколько лет назад существенно преобладали эмоции, оценки советского прошлого, психологические ощущения ущерба, потерь, задетого чувства достоинства, то теперь всё больше рационального подхода и в поведении, и в отношениях с Центром. В республиках всё чаще осознают рациональность принципа верховенства законов Федерации и, как показывает опыт, ищут компромиссы. Но конкурентность областей с республиками в отношениях с Центром сохраняется и переносится в этнонациональную сферу. Самая большая опасность, которую важно избежать руководству субъектов федерации и федерального Центра, это перенести решение противоречий ветвей власти по вертикали в межнациональные отношения.



Гульсум Пугачева \*

## **Асимметричность Российской Федерации: политико - правовой аспект**

Существование и нормальное функционирование любого федеративного государства предполагает наличие совокупности нескольких необходимых условий. В их числе:

1. Общие политические, социальные и экономические интересы федерального центра и субъектов федерации.

2. Федеральный центр должен иметь четкую, гибкую и дифференцированную программу экономического развития регионов (которая, в свою очередь, должна выполняться).

3. Должна быть соответствующая система нормативных актов, отражающих принципы построения бюджетного федерализма, продуманная прозрачная система межбюджетных отношений.

### ***Общие политические, социальные и экономические интересы***

По ряду обстоятельств в настоящее время в России сложились две группы регионов, экономические интересы которых и ориентации хозяйственных связей не совпадают.

Первая группа – субъекты преимущественно с сырьевым капиталом – нефть, газ, руды черных и цветных металлов. К ним относятся: Республика Татарстан, Республика Башкортостан, Республика Саха (Якутия), Тюменская область и некоторые другие. Эти субъекты активно используют природно-сырьевой потенциал своих территорий для автономного выживания и выступают за дальнейшую либерализацию внешнеэкономической деятельности, отчисления части таможенных пошлин в местные бюджеты и, следовательно, расширение своих властных полномочий.

Экономические интересы этих субъектов находят свое непосредственное выражение, в первую очередь, в региональном законодательстве, что зачастую становится одной из основных причин несоответствия местных законов федеральным законодательным актам. Как известно, после распада Советского Союза, первые два года, Россию захлестнула волна «суверенизации», имеющая под собой ряд объективных причин. Одна из них – перераспределение собственности и экономических благ. Как справедливо отмечает Д.Трейсман, первоначально провозглашение суверенитета ассоциировалось субъектами РФ с тем, что теперь большая

---

\* Пугачева Гульсум Эдуардовна – канд. юрид. наук, с.н.с. Института социально-экономических и политических наук Академии наук Татарстана.

часть налоговых поступлений должна оставаться в регионах.<sup>280</sup>

Реализуя свое право на самоопределение, республики в составе РФ приняли Декларации о государственном суверенитете, отказавшись от статуса автономных республик. Анализ Деклараций о государственном суверенитете показывает, что в правовых документах лишь двух республик из шестнадцати (Мордовия и Дагестан) отсутствует термин “суверенитет”, две республики (Татарстан и Чечено–Ингушетия) не указали, что они “в составе РФ”.

В дальнейшем, республиками были приняты конституции, куда многие положения деклараций, особенно касающиеся их государственно–правового статуса, вошли без изменений. Практически во все принятые конституции вошло положение деклараций о том, что земля, недра, природные ресурсы и т.д. являются собственностью народов, проживающих на территории республик, то есть, фактически произошло перераспределение собственности между федеральным центром и регионами. В конституциях устанавливалось верховенство субъектов РФ в вопросах владения, пользования и распоряжения природными и иными ресурсами (Татарстан, Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Северная Осетия–Алания, Кабардино–Балкария, Тюменская область). Так, например, если в 1990 г. Республика Татарстан контролировала 2% собственности на своей территории, то в 1993 г. – 90%.

В дальнейшем, эти положения были конкретизированы в двусторонних договорах и соглашениях, заключенных с субъектами федерации. Соглашения дали республикам дополнительный контроль над природными ресурсами, позволили создавать национальные банки, предоставили большую автономию в международной торговле.<sup>281</sup> Так, в Договорах одним из основных элементов является решение вопросов, связанных с владением, использованием и распоряжением землей (Договор с Республикой Татарстан), самостоятельным осуществлением внешнеэкономической деятельности (Договор с Республикой Татарстан, Договор с Республикой Башкортостан), созданием собственного банка (Договор с Республикой Татарстан, Договор с Республикой Башкортостан), разграничением государственной собственности (Договор с Республикой Татарстан, Калининградской, Ленинградской областями), разграничением природных ресурсов на ресурсы федерального и регионального значения (Договоры с Ленинградской, Нижегородской, Свердловской областями). Заручившись Договорами, регионы стали принимать свое собственное законодательство в этих областях. Так, в Республике Татарстан действуют законы: «О внешнеторговой деятельности» от 11 июля

---

<sup>280</sup> Treisman D. *After the deluge. Regional crises and political consolidation in Russia.* // The University of Michigan Press. 1999, p. 67.

<sup>281</sup> Там же, с. 35.

1996 г., «О приватизации государственного имущества», «Об иностранных инвестициях» от 19 июля 1994 г., «О статусе одобренного инвестиционного проекта» от 6 марта 1996 г., «О свободной экономической зоне «Алабуга» от 22 апреля 1998 г. и многие другие. Все вышеперечисленные Договоры и Законы, а также многие другие имеют разную степень соответствия Федеральному законодательству, но всех их объединяет одно: они являются коллизионными.

Инициативы вновь избранного Президента РФ В.В.Путина, направленные на усиление вертикали государственной власти, не могли не затронуть столь важную сферу как федеративные отношения, и во многих субъектах РФ была инициирована компания по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным. Так, 3 ноября 2000 г. Государственное Собрание Республики Башкортостан приняло Закон Республики Башкортостан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Башкортостан». Изменения были внесены с целью приведения Основного Закона республики в соответствие с Конституцией Российской Федерации. Следует отметить, что ряд принципиальных положений республиканской Конституции действительно был приведен в соответствии с Российской Конституцией.<sup>282</sup>

Тем не менее, вопреки определению Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г., в ст. 1 законодателями введена формулировка, что «Республика Башкортостан является демократическим, правовым суверенным государством в составе Российской Федерации...». И хотя во второй части этой же статьи уточняются пределы суверенитета, («суверенитет Республики Башкортостан выражается в обладании всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и Республики Башкортостан), однако, часть 1 ст. 5 гласит, что «...Республика Башкортостан входит в состав РФ на добровольной и равноправной основе... Отношения между органами государственной власти Республика Башкортостан и органами государственной власти РФ определяются Конституцией Республика Башкортостан, Конституцией РФ и Договором «О разграничении предметов ведения...», иными двухсторонними договорами и соглашениями». При этом законодатель не оговаривает режим применения данной нормы в случае наличия противоречий между Федеративным договором, двухсторонним договором, иными договорами и Конституцией РФ. Принципиальным нововведением является и то, что в Конституцию Республика Башкортостан был инкорпорирован двухсторонний договор «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномо-

---

<sup>282</sup> Габдрафиков И., Еникеев А. Конституционная реформа и политический процесс в Башкирии: осень 2000 г. // URL//<http://federalmcart.ksu.ru>

чий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственными власти Республики Башкортостан», подписанного 3 августа 1994 г. Тем самым законодатели, очевидно, стремились повысить легитимность документа, придав ему конституционный статус.<sup>283</sup>

В Республике Саха (Якутия) 7 июля 2000 г. на совместном заседании Палат Государственного Собрания (Ил Тумэн) РС(Я) был рассмотрен и принят Закон РС(Я) «О внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Республики Саха (Якутия)», внесенный Прокурором республики, в котором был устранен ряд противоречий с федеральной Конституцией. В частности, это касалось вопросов организации и порядка деятельности судебной системы; права приостанавливать на территории РС(Я) действия ряда федеральных законов; введения чрезвычайного положения на территории республики; принятия решений о дислокации на территории РС(Я) воинских формирований.<sup>284</sup>

Однако такие принципиальные конституционные положения, регулирующие вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, природными ресурсами и т. д. ни в Республике Башкортостан, ни в Республике Саха, ни в Республике Татарстан в соответствии с решениями Конституционного Суда РФ приведены не были.

Вторую группу субъектов РФ составляют субъекты преимущественно с промышленным потенциалом: машиностроение, химическая, легкая и пищевая промышленность. К ним можно отнести Ульяновскую, Курганскую, Калужскую области, Республику Удмуртия, Чувашскую Республику и ряд других. Их интересы, в основном, сводятся к усилению протекционистских мер со стороны федерального центра: государственному регулированию цен на энергоносители, предоставлению на льготных условиях кредитов, государственных заказов. Договоры с этими регионами были подписаны в 1996 – 1997 гг., и ввиду практически полной идентичности содержания и структуры вскоре получили названия «договора – клоны».

Если Договоры субъектов 1-й группы за счет совместного ведения укрепляют свою самостоятельность в решении региональных проблем, то субъекты 2-й группы теснее «привязывают» федеральный центр к решению своих проблем (Ульяновская, Ивановская области и другие субъекты РФ).<sup>285</sup> И это, в свою очередь, тоже порождает правовые кол-

<sup>283</sup> Там же.

<sup>284</sup> Ким А.Н. Развитие федеративных отношений и реформирование системы государственного управления в Российской Федерации на современном этапе. //URL// <http://federalmcart.ksu.ru>.

<sup>285</sup> Болтенкова Л.Ф. Договоры между органами государственной власти субъектов РФ и федерального центра о разграничении предметов ведения и полномочий. Аналитическая записка. Проект «Тасис», с.29.

лизии регионов с федеральным центром, но эти противоречия не носят столь радикального, политического характера, скорее, их можно охарактеризовать как противоречия-положения, развивающие и продолжающие ст. 72 Конституции РФ. Так в Договоре с Марий Эл в перечень предметов совместного ведения включена координация деятельности по созданию на территории Республики особой экономической зоны, а также локальных таможенных зон (п. «в» ст.2), в Договоре с Ивановской областью – разработка и реализация федеральной программы перестройки текстильной промышленности (п. «б» ст.2). Договор с Чувашской Республикой устанавливает в совместном ведении: структурную перестройку экономики Чувашской Республики, вопросы развития центра российского хмелеводства на территории Чувашской Республики, создания регионального транспортного и торгового центра (ст.2 Договора) и т.д.

Существование в России этих двух групп субъектов (с сырьевым капиталом и с промышленным капиталом) и сохранение ситуации, когда их интересы не только не сближаются, а все больше отдаляются, может в дальнейшем привести к необратимым процессам, связанным с их большим размежеванием, вплоть до противостояния.

Рассматривая политические и социально-экономические интересы регионов, нельзя обойти группу областей, чьи интересы несколько расходятся с интересами 1-й и 2-й группы субъектов РФ. Речь идет о богатых, «сильных» областях, «способных к инвестиционной экспансии» в другие регионы (Свердловская и Томская области).<sup>286</sup> Эта группа регионов недовольна своим статусом, отличающимся от статуса республик, которые в соответствии со ст.5 Конституции РФ объявлены государствами, а все остальные субъекты – нет. Кроме этого, еще со времен СССР центральные органы власти разделяли точку зрения, что только республики в составе РСФСР являются национально-государственными образованиями, т.е. собственно субъектами России.<sup>287</sup> Первая попытка «подтянуться» до статуса республики была предпринята в 1993 г. – Свердловским областным советом народных депутатов была провозглашена «Уральская Республика». Тогда ее провозглашение не преследовало целей получения экономических привилегий для своего региона, как это повелось в специальных двусторонних договорах. Указом Президента РФ N 1874 от 9 ноября 1993 г. Свердловский областной Совет был распущен и его решения об «Уральской Республике» признали не имеющими силы, а на другой день глава администрации Свердловской области был освобожден от должности. Тем не менее, через 3 года Сверд-

<sup>286</sup> Суровцев Ю. Укрупнить. Упразднить. Не трогать. // *Российская федерация сегодня*. № 15, 1999, с. 19.

<sup>287</sup> Суровцев Ю. Там же; В.Марченко. *Региональные проблемы становления новой Российской государственности*. М., 1996, с. 57.

ловская область стала 1-м субъектом – не-республикой, с которым федеральный Центр подписал Договор. Среди причин подписания данного Договора называют, в основном, одну – поставить заслон перед процессом республиканизации областей и краев.<sup>288</sup>

В этом Договоре за Свердловской областью предусматриваются дополнительные права, не предусмотренные ст. 72 Конституцией РФ. Например, в сфере совместного ведения:

а) создание условий для структурной перестройки экономики Свердловской области;

б) регулирование вопросов, связанных с переработкой, использованием драгоценных камней и изделий из них, расположенных на территории Свердловской области и т.д.

В Соглашении между Правительством РФ и администрацией Свердловской области о разграничении полномочий в сфере здравоохранения установлено, что финансирование федеральных программ развития здравоохранения в области осуществляется «за счет налоговых сборов, взимаемых на территории Свердловской области и подлежащих перечислению в федеральный бюджет». То же и в Соглашении о разграничении полномочий в сфере науки, высшего и среднего профессионального образования, где предусмотрено финансирование федеральных учреждений науки, высшего и среднего профессионального образования из федерального бюджета, осуществляемого территориальным Управлением федерального казначейства по Свердловской области за счет налоговых платежей в федеральный бюджет, взимаемых на территории области.

Со временем, идея чисто «механической» республиканизации областей трансформировалась в идею укрупнения регионов России. Впервые ее озвучил в январе 1999 г. Виктор Кресс, губернатор Томской области на Совещании по вопросам развития федеративных отношений. В частности он предложил:

а) уменьшить число субъектов в РФ;

б) законодательно закрепить межрегиональные ассоциации;

в) создать федеральные округа – например – образовательный округ в Сибири с центром в Томске, транспортный – с центром в Новосибирске и т.д.

В дальнейшем, «в целях административного обеспечения верховенства федеральных законов» Указом Президента РФ № 849 «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» от 13 мая 2000 г. создано семь федеральных округов. Укрепление федеральных округов ряд исследователей рассматривают как шаг к дальнейшей унификации России, хотя следует отметить непоследовательность центра в

---

<sup>288</sup> Болтенкова Л.Ф. *Договоры между органами государственной власти субъектов РФ о разграничении предметов ведения и полномочий. Аналитический доклад*, с. 8.

отношении определения перспектив этих новых структур в государственном устройстве РФ. Их реальная роль в политической жизни страны пока стоит под большим вопросом.

Кроме того, следует отметить, что практически все регионы в РФ характеризуются процессом, который специалисты называют самозамыканием производственных комплексов регионов.<sup>289</sup> Квебек, известный в децентрализованном канадском союзе изоляционистскими настроениями, в последнее десятилетие реализует около 60% производимой им продукции на внутрорегиональном рынке. В России в 1996г. 32 субъекта Федерации имели такие же показатели, 8 республик, краев и областей, в том числе Амурская, Новосибирская и Читинская области, Краснодарский и Ставропольский края, Чукотский автономный округ продвинулись еще дальше в создании автократических региональных экономик – их предприятия более чем на 70% работают на нужды собственного региона.

Нельзя обойти вниманием еще одну группу регионов, которую экономисты определяют как «субъекты застойной бедности» – это республики Северного Кавказа. Бедность этих регионов объясняется прежде всего затяжными межэтническими конфликтами. Законодательство этих субъектов испытывает сильное влияние ислама (особенно это заметно в законодательстве Ингушетии и Чечни). По мнению специалистов, исламизация кавказских республик будет продолжаться, что объясняется не только традициями, историей и менталитетом населения, но и рядом экономических предпосылок. Например, главным экспортером и партнером по экспорту в Дагестане среди стран СНГ является Азербайджан, доля экспорта которого, по сравнению с другими странами СНГ составляет – 79,9%, импорта – 75,9%. Причем, Азербайджан является стратегическим партнером на Кавказе не только для Дагестана, но и для других республик. Среди стран дальнего зарубежья главными импортерами являются Турция, ОАЭ. Из общего числа зарегистрированных в Дагестане СП (81) наибольшее число предприятий из стран СНГ приходится на Азербайджан (17), стран дальнего зарубежья – на Турцию (20).<sup>290</sup>

### ***Федеральная программа развития регионов***

Практически в любой стране, обладающей большой территорией, субъекты различаются по своим экономическим характеристикам. И чем больше диспропорций между регионами, тем негативнее это сказывается на экономике и политической стабильности страны в целом. Что-

<sup>289</sup> Каменская Г.В. *Федерализм: мифологии и политическая практика*. М., 1988.

<sup>290</sup> См. Гичев Н.С. *Развитие межрегиональных хозяйственных связей и внешнеэкономической деятельности Республики Дагестан*. // *Материалы семинара «Внеэкономические связи и региональное развитие России»*. М., 1999, с.124–126.



бы этого не допустить, обычно, на федеральном уровне принимаются программы помощи депрессивным регионам. В этом плане, хрестоматийным стал пример вертикального и горизонтального выравнивания в ФРГ богатых и бедных земель.

В РФ существуют беспрецедентные межрегиональные контрасты между субъектами:

- по ВВП. Например, в Тюменской области ВВП составляет 800% от среднего по стране, тогда как Псковская, Пензенская, Тамбовская, Читинская области, Алтайский край, республика Мари Эл и несколько других регионов едва набирает 30–40% от среднероссийского (между штатами США этот разрыв составляет 1,1 раза);

- по стадии социально-экономического развития - от доиндустриальной (Тыва, Калмыкия, Алтай, часть автономных округов Севера) до постиндустриальной (Москва, Санкт-Петербург);

- по уровню урбанизированности территорий - от нулевого (100% сельского населения) в Усть-Ордынском, Бурятском автономном округе до максимального (100 % городского населения) в Москве;

- по площади территории в 388 раз (Саха-Якутия и Северная Осетия), и численности населения в 376 (Москва и Эвенкийский автономный округ).

Такая асимметрия, большая географическая протяженность страны, практически полное отсутствие помощи депрессивным регионам, а также полное отсутствие работающих механизмов снижения социально-экономической и правовой асимметрии приводит к тому, что регионы (особенно приграничные) начинают в экономическом, а, следовательно, и правовом плане больше ориентироваться на своих приграничных соседей, которые играют роль мощных силовых полей. По мнению многих специалистов, с такими субъектами РФ как Сахалинская область, Камчатская область, Амурская область, Хабаровский край, Читинская область и другие, большую часть России связывают только железная дорога, а товарооборот вышеупомянутых субъектов с РФ составляет не больше 10%. В последнее время на фоне снижения объемов российско-китайской торговли наблюдается увеличение товарооборота по приграничным и межрегиональным связям. В 1998 г. он увеличился на 40% и достиг 2,25 млрд. долларов (свыше 45% всего российско-китайского товарооборота). Были подписаны соглашения о прямом торговом – экономическом сотрудничестве между администрациями регионов 2-х стран: Приморского края с провинцией Изилинь, Алтайского края с Синцзян-Уйгурским автономным округом, Амурской области и Шанхаем.<sup>291</sup> Также, значительная часть товарооборота приходится на долю

<sup>291</sup> *Томихин Е.Ю. Российско-китайские межрегиональные и приграничные связи: механизмы, проблемы, перспективы.//Материалы семинара «Внешиэкономические связи...», с.130.*

МНР, Кореи, Японии и др. приграничных стран. Отрыв от российской экономики мы видим и в Мурманской области, рыболовный флот которой почти всю добычу реализует в Норвегии, не довозя до своего берега.<sup>292</sup> Так, экспорт области в Норвегию в 1995-1997 гг. составил 54-66% от экспорта России в эту страну, а импорт, соответственно 23 - 25,7%.<sup>293</sup> Республика Саха (Якутия) является соучредителем и полноправным членом международного Северного Форума – неправительственной организации, объединяющей представителей народов приполярных стран – США, Канаду и других, претендует на представительство в ООН.<sup>294</sup>

Нельзя сказать, что на федеральном уровне не предпринимаются попытки выравнивания экономического статуса регионов. По данным экспертов, сейчас принято около 200 нормативно-правовых актов такого характера, но они или не выполняются или выполняются не полностью. Например, в последние годы, фактическое поступление средств на реализацию федеральных целевых программ и программ развития регионов по Северу, закладываемых в бюджете, редко, когда превышало 30%.<sup>295</sup>

#### *Система межбюджетных отношений*

Предполагалось, что не имеющая мировых аналогов экономическая и социальная асимметрия Российской Федерации будет снижена после принятия Бюджетного и Налогового Кодекса. Бюджетный и Налоговый Кодекс были приняты летом 1998 г., и сейчас, спустя некоторое время, можно констатировать, что этого не произошло.

Из окончательного варианта бюджетного кодекса исчезла глава «бюджетный федерализм», а сбалансированность бюджетов, которая практически должна реализовываться через равенство бюджетных прав, ограничивается направленностью механизмов бюджетного выравнивания на бюджетное потребление, но не на выравнивание фискального потенциала каждого региона.

В соответствии со второй частью Налогового кодекса Российской Федерации и изменениями в отношениях между центром и субъектами федерации в сфере налогообложения, которые возникнут с января 2001 г., центр будет полностью забирать из регионов акцизы и налог на добав-

---

<sup>292</sup> А.Г. Гранберг. *Внешнеэкономические связи субъектов РФ в современных условиях. Сборник документов и материалов.* М., 1999.

<sup>293</sup> Е.П. Башмакова. *Внешнеэкономическая деятельность Кольского региона. //Материалы семинара «Внешнеэкономические связи...», с.96.*

<sup>294</sup> Брагина Д.Г. *Консолидирующая функция регионального фактора: из опыта суверенизации республики Саха (Якутия).* // Обычное право и правовой плюрализм. М., 1999, с. 78.

<sup>295</sup> Курнышов В.В. *Анализ нормативной правовой базы снижения экономической, социальной и правовой асимметрии в развитии регионов РФ.* ТАСИС, с. 6.

ленную стоимость (НДС) – самые значительные и легко собираемые поступления, да и местные налоги будут попадать в бюджеты субъектов федерации только через федеральное казначейство. В федеральную казну будет уходить и единый социальный налог, объединивший платежи в три фонда – пенсионный, занятости и обязательного медицинского страхования. При этом федеральный центр обязуется финансировать лишь некоторые социальные пособия, в том числе для ветеранов, инвалидов, чернобыльцев, детские пособия. По мнению Председателя Госсовета Республики Татарстан – Ф. Мухаметшина, бюджетное устройство РФ остается крайне централизованным даже по меркам унитарного государства. Тот порог, который существовал в советские времена, когда в союзный бюджет забиралось примерно 52–53% общих государственных средств, российский федеральный центр уже перешагнул. Но при этом союзный бюджет нес очень существенную нагрузку – 54% всех расходов шло на народное хозяйство. Ныне же из федерального бюджета выделяется всего лишь 27%. Остальные 73% расходов падают на территории, то есть на региональные и местные власти.<sup>296</sup>

Более того, все более усиливающаяся «трансфертизация» финансовой помощи регионам из федерального бюджета создает вредную иллюзию о бюджетном равенстве субъектов РФ. Реально же создается ситуация, при которой регионы-доноры, несмотря на проводимую ими активную экономическую политику, нередко оказываются неблагополучными в плане социально-экономического обеспечения, а регионы-реципиенты, напротив, нередко относительно благополучны в этом плане. Все это говорит о том, что основные принципы бюджетного кодекса – это скорее принципы унитарного государства; неотрегулированность вопросов бюджетного федерализма приводит к огромной и все более нарастающей разнице в уровнях жизни и социально-экономического развития регионов и соответственно к обострению межрегиональных коллизий.

В этой ситуации у регионов-доноров существует только один выход – заключение межбюджетных соглашений с федеральным центром, которые по вышеуказанным причинам противоречат ряду статей Конституции РФ, Бюджетному и Налоговому Кодексу.

В Налоговом Кодексе (часть I), также как и бюджетном, практически остались без внимания проблемы бюджетно-налогового федерализма, доли налоговых поступлений не разграничены по уровням бюджетной системы. Так в ст. 1 Кодекса указывается, что Кодекс устанавливает «систему налогов, взимаемых в федеральный бюджет и общие принципы налогообложения и сборов». Однако вместо установления «системы на-

---

<sup>296</sup> Мухаметшин Ф. Децентрализация межбюджетных отношений – не каприз, а объективная необходимость. // «Республика Татарстан». 19.04.2001.

логов, взимаемых в федеральный бюджет» Кодекс «определяет систему налогов и сборов в РФ». Отсутствие своего поля для налогоплательчества подталкивает регионы либо занимать иждивенческую позицию (обостряя бюджетный кризис), либо проводить курс на введение явочным путем сепаратного законодательства.<sup>297</sup> Например, в Башкортостане введен налог на содержание излишнего поголовья скота, Свердловская область – собственный сбор за ввоз алкогольной продукции на свою территорию, в Тыве – акцизы на местное сырье и продовольствие, в Республике Татарстан введен целевой налог – «ветхое жилье» в размере 1% от объема реализации продукции. Путем взимания этого налога был образован Государственный внебюджетный жилищный фонд, реализующий программу ликвидации ветхого жилья. Планируется, что к 2004 г. проект будет реализован полностью – 46 тысяч семей переедут в благоустроенные квартиры. И хотя налог признан противоречащим федеральному законодательству, он, тем не менее, продолжает действовать.

Таким образом, в настоящее время, в РФ нет ни программы выхода из кризиса, ни работающей программы социально-экономического выравнивания регионов, фактически нет бюджетного и налогового законодательства, построенного на принципах бюджетного федерализма.

В результате, регионы самостоятельно интегрируются в мировую экономику, самостоятельно решают встающие перед ними в этот сложный период экономические задачи и соответственно строят свою систему законодательства, которая, на взгляд субъектов Федерации, способна создать выгодные предпосылки для развития экономики, привлечь западных инвесторов, сделать более интенсивной и эффективной внешнеэкономическую деятельность.

В этих условиях у каждого региона (или групп регионов) существуют свои политические и экономические интересы. Для создания сильного государства, жизнеспособной федерации, необходимо, чтобы региональные интересы имели общую политическую, экономическую и социальную направленность, что пока не происходит. Поэтому, представляется, ситуацию в области государственно-территориального устройства России можно обозначить как многовекторный федерализм.

■

---

<sup>297</sup> См. Подпорина И.В. Законодательная база бюджетного федерализма в России. Проект ТАСИС.

# Федерализм в России

Под редакцией Рафаэля Хакимова

---

✉ Адрес Казанского института федерализма: 420503, г.Казань, ул. Кремлевская, 9.  
Институт истории Академии наук Татарстана.

Обложка Миляуши Хасановой.



Телефон / факс: (8432) 92-91-04 , 92-84-82



E-mail: [history@ih.kazan.ru](mailto:history@ih.kazan.ru) , [federalism@ih.kazan.ru](mailto:federalism@ih.kazan.ru)

Подписано к печати 21.09.2001 г. Объем 22 п.л. Тираж 1 000 экз.