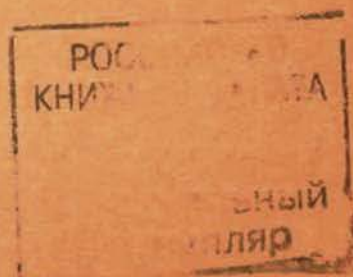


РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ИНСТИТУТ ЭТНОЛОГИИ И АНТРОПОЛОГИИ

**ИССЛЕДОВАНИЯ
ПО ПРИКЛАДНОЙ
И НЕОТЛОЖНОЙ
ЭТНОЛОГИИ**

№ 105



А. Н. АРИНИН

**РОССИЙСКАЯ
ГОСУДАРСТВЕННОСТЬ И
ПРОБЛЕМЫ ФЕДЕРАЛИЗМА**

**Москва
1997**

ISBN 5-201-13711-3(5)

© Серия "Исследования по прикладной и неотложной этнологии"
Института этнологии и антропологии РАН. Документ N 105.

Издание осуществляется при поддержке Российского гуманитарного научного фонда, проект № 97.01-16226.

Редакционная группа:

В.А.Тишков (отв.ред.)

Н.А.Лопуленко

М.Ю.Мартынова

Д.А.Функ

Материалы серии отражают точку зрения авторов и могут
не совпадать с позицией редакционной группы

При использовании ссылка на материалы обязательна

По вопросам приобретения материалов обращаться
по адресу:

117334, Москва, Ленинский проспект, д.32а.

Институт этнологии и антропологии РАН

тел. 938-00-19, 938-07-12

E-mail ANTHPUB@IEA.MSK.SU

А. Н. АРИНИН

**РОССИЙСКАЯ
ГОСУДАРСТВЕННОСТЬ И
ПРОБЛЕМЫ ФЕДЕРАЛИЗМА**

об авторе

Александр Николаевич Аринин - депутат Государственной Думы первого и второго созывов, председатель подкомитета по организации системы государственной власти в РФ, кандидат исторических наук, автор ряда публикаций по этнополитическим, историческим и геополитическим проблемам развития России, участник международных конференций в США, ФРГ, Италии, Китае.

ARININ, Alexandr Nikolayevich

Deputy of the 1st and 2nd conventions of the State Duma, Chairman of the Subcommittee on the organization of the system of State power in the R.F., candidate of History, author of a number of publications on the ethnopolitical, historical and geopolitical problems of the development of Russia, participant of international conferences in the U.S.A., F.R.G., Italy and China.

Erosion of the ruling class, its inability to carry out economic and social transformations in the absence of a consistent national policy have brought the Soviet statehood to a crisis and ultimate destruction. The crisis expressed itself in a major weakness of State power and in the economic and political disintegration of Russia.

The author analyses the institution of Russian statehood from 9th to 20th century and believes that prior to 1917 it had developed in the unitary form and retained the local government system.

In the formative period of the new Russian federative statehood delimitation of responsibilities between the Federation and its subjects has become the main problem. The process of formation of true federalism will take a long time to create necessary conditions for its construction.

In the course of the evolutionary democratic transformations the following aims should be reached: protection of human rights and freedom; creation of stable market mechanisms; strong State power, formation and development of the State law institutions; formation of civil society institutions; development of a wide network of local self-government; universal development of national culture autonomy; self-identification of the society and State authorities with Russian civilization.

Существенное место в исследованиях государственного строительства постсоветской России занимают проблемы федерализма. К настоящему времени вышло значительное число монографических исследований, сборников статей. Обращают на себя внимание работы, изданные в регионах. Интерес ученых к проблематике федерализма привел к выпуску специального журнала и изданию энциклопедического словаря¹.

Значительное внимание уделяется проблемам договорных отношений. Среди политиков, политологов, юристов, историков, философов, экономистов нет единого мнения относительно оценок этого договорного процесса. Обобщая различные подходы к договорным отношениям, сложившимся в 1994-1997 годы, можно выделить, на мой взгляд, четыре точки зрения.

Первая из них сводится к тому, что договорный процесс создает предпосылки для разрешения многих проблем, которые тормозят развитие федеративных отношений. Вторая точка зрения сводится к тому, что договорный процесс неодинаков для разных регионов. Он носит "дифференцированный характер отношений между федеральным центром и каждым отдельным субъектом Российской Федерации"⁵, - отмечал Председатель Госу-

дарственного Собрания (Курултай) Республики Башкортостан М.Зайцев. Третий подход к договорным отношениям состоит в том, что договоры разрушают государственность России, превращая ее в конфедерацию. Четвертая точка зрения оценивает двусторонние отношения с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий как необходимую особенность становления и развития российского федерализма на современном этапе.

При всей важности и ценности опыта, накопленного в изучении стратегии и проблем становления постсоветской российской государственности, отечественная наука пока не дает достаточно ясных и аргументированных ответов на запросы практической политики в области государственного строительства. Фактически отсутствуют исследования стратегического характера, которые бы прогнозировали государственное развитие России в XXI веке. Наблюдается идеологизация проблемы федерализма, стремление опираться больше на политическую конъюнктуру, чем на объективный анализ. Вместе с тем, привлекают внимание исследования, посвященные роли общенациональной идеи, которая во все времена играла ключевую роль в укреплении российской государственности.

КРИЗИС РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ - РЕЗУЛЬТАТ ЦИВИЛИЗАЦИОННОГО НАДЛОМА

В преддверии XXI века Россия переживает кризис государственности. Как мне представляется, он был рожден не реформами 1992-1997 годов, которые, безусловно, проходят не без ошибок и драматических просчетов, Это лишь одно из проявлений глубинных процессов кризиса самой российской цивилизации, охватившего все ее

стороны - экономическую, политическую, социальную, мировоззренческую и культурную.

Провал попыток правящего класса СССР реформировать советское общество в рамках социалистического выбора является причиной глубокого разочарования в социализме представителей разных социальных слоев. В

конце 80-х годов в обществе все шире распространялось убеждение, что серьезные экономические реформы на социалистической основе вообще невозможны и что надежды должны быть возложены на классические образцы экономического и политического развития западных стран, которые обеспечили их ведущую роль в мировой экономике XX века. О масштабе изменений в общественном сознании можно судить по опросам Всесоюзного центра исследования общественного мнения (ВЦИОМ). Так, в 1990 году 32 процента опрошенных считали образцом для подражания США (в 1989 г. - 28 процентов), еще 32% - Японию, 17% - Германию, 11% - Швецию и только 4% - Китай³. Советское общество хотело преобразоваться на западный манер, и новые политические силы, которые оттеснили неудачливых реформаторов, приняли этот вызов.

Между тем, неудача правящего класса при проведении реформ в России отнюдь не была фатально неизбежной. За 50-80-е годы политической элитой советского общества было предпринято несколько попыток осуществить назревшие экономические и социальные преобразования. И каждый раз она не справлялась с этой задачей.

Первая реформаторская попытка в СССР была предпринята в середине-конце 50-х годов. После смерти Сталина ослабление тотального контроля над обществом, допущение некоторой открытости позволили Советскому Союзу несколько ускорить развитие и достигнуть высоких результатов в научно-технической революции, в военной и космической областях. Однако на отрасли, производящие предметы потребления, средств уже не хватало. Отсутствие коренных изменений в экономике и общественно-политической жизни довольно быстро затормозило и темпы научно-технической революции.

Вторая попытка осуществить преобразования была начата в середине

60-х годов. Реформа ставила задачу усовершенствовать коренным образом социалистическую систему хозяйствования, приспособить ее к современным условиям научно-технической революции. Однако правящий класс, сделав несколько шагов по направлению к рыночному хозяйственному механизму, оказался не способен продолжить эту политику. Силы общества были потрачены на строительство "развитого социализма".

Третья реформаторская попытка началась в 1983 году с приходом к власти Ю.В. Андропова, который понимал, что страна идет к крушению и нужно что-то срочно менять. Он подчеркивал: "для наших перемен нужно пять лет, и если мы за это время не сможем что-то изменить, то катастрофа неизбежна"⁴. К сожалению, эта фраза, которая так и не была опубликована в официальных отчетах, оказалась пророческой. Но тогда, в 1983 году появилась надежда, что совершенствование всех сфер руководства экономикой - управления, планирования, хозяйственного механизма, увеличение самостоятельности промышленных предприятий, колхозов, совхозов, борьба с нарушениями трудовой дисциплины приведут к долгожданным переменам.

С июня 1983 по январь 1984 года Политбюро ЦК КПСС приняло ряд постановлений о подготовке экономического эксперимента по расширению прав и усилению ответственности предприятий министерства тяжелого и транспортного машиностроения и министерства электротехнической промышленности, повышению технического уровня и качества выпускаемой продукции, ускорению научно-технического прогресса⁵. Эти усилия и заложили основу политики перестройки.

Пойдя на реформы в стране, их проводники столкнулись с рядом принципиальных противоречий и трудностей, которые сыграли, на мой

взгляд, роковую роль в судьбе СССР. С одной стороны, эти противоречия были связаны с низкой интеллектуальной подготовкой политической элиты и неготовностью общественной научной мысли к тем масштабным переменам, которые стали объективно необходимыми. С другой - эти противоречия и трудности заключались в отсутствии у реформаторов твердой государственной воли в проведении политики преобразований.

Интеллектуальная неподготовленность обществоведов и политической элиты проявилась в том, что не был найден оптимальный или близкий к нему вариант модернизации. Это была не только вина, но и беда ученых общественных наук и реформаторов. В силу догматизма коммунистической идеологии, запретов на свободное развитие научной, да и любой мысли практически никто в советском обществе не был готов к созданию в короткие сроки концепции модернизации, которая бы отвечала отечественным условиям и одновременно требовала бы за свое осуществление минимальную социальную и экономическую цену.

Узкая теоретическая база перестройки, отсутствие твердой государственной воли политиков в поиске принципиальных решений по двум ключевым проблемам экономических реформ - собственности и свободного ценообразования - сыграли решающую роль в неудаче экономических преобразований, а по существу и всей перестройки.

Другой принципиальной ошибкой реформаторов была неверная стратегия перехода советского общества от тоталитаризма к демократии. Любопытно, что политолог А.Мигранян еще в 1988 году, пожалуй, единственный в кругу ученых обществоведов, показывал невозможность прямого перехода к демократии и настаивал на том, что авторитаризм в политической сфере является

необходимым этапом на пути к демократии. Это обуславливалось, по мнению Миграняна, тем, что трансформации подлежало совершенно уникальное явление "тоталитарная империя"⁶.

Таким образом, грубейшие ошибки в определении стратегии трансформации тоталитарной системы "Партия/Государство" в демократическую систему нанесли сокрушительный удар по советскому обществу и государству. Безусловно, сначала должны были быть проведены эффективные преобразования в экономической системе, которые бы позволили создать рыночный механизм, обусловивший бы в свою очередь рождение и развитие гражданского общества. Очевидно, что только после данных преобразований следовало бы начать проведение реформы политической системы в целом. Мировой опыт убедительно показывает, что демократическая политическая система в состоянии функционировать без наличия основ гражданского общества. Видимо, лишь после того, как рыночное хозяйство и на его основе демократическо-правовые политические институты начали бы функционировать, можно было бы пойти на реформы федеративного устройства Советского Союза.

1988 г. оказался последним годом, когда Горбачеву еще удавалось вдохновлять народ призывами к обновлению, не подкрепляя свои лозунги реальными изменениями в экономике. Этому во многом способствовала проведенная летом 1988 года XIX Всесоюзная партийная конференция, начавшая радикальные политические реформы и предопределившая судьбу перестройки и Советского Союза. С осени 1988 года расстановка политических сил в СССР стала резко меняться. Основная политическая перемена заключалась в том, что прежде, казалось бы, единый лагерь сторонников перестройки стал раскалываться, в нем выделялось радикальное крыло, которое быстро набирало силу, превратившись в

1989 году уже в мощное движение. Но и оно не было однородным, в нем выделялись два потока, каждый из которых нес опасность для инициаторов перестройки. Одним из этих потоков был национальный радикализм, который умело дирижировался народными фронтами, возникшими поначалу в республиках Прибалтики, а затем в республиках Закавказья, в Молдавии, на Украине, в Белоруссии⁷. Другой поток включал в себя российских политических радикалов, которые настаивали на решительном углублении экономических и иных реформ⁸.

Марксистско-ленинская теория национального вопроса изначально заключала в себе зародыш доктрины этнонационализма, а не гражданской нации. В СССР на основе существовавших или изобретенных культурных различий были провозглашены "социалистические нации и народы" и начался беспрецедентный в мире (кроме столь же печального опыта Югославии и Чехословакии) эксперимент "национально-государственного строительства". Коммунистическая идеология и политическая практика в СССР в развитии "социалистического федерализма", хотя и провозглашавшая интернационализм, в то же самое время насаждала мировоззрение этнического национализма. Его суть состояла в том, что "народы" или "нации" понимались прежде всего как этнические общности, обладающие определенным "историческим" правом на "свое" государство. Этнонационализм в развитии "социалистического федерализма" исходил из того, что каждый этнос должен иметь свое государство, иначе говоря, национально самоопределился.

Это мировоззрение коренным образом расходилось не только с мировым политическим опытом, но и с нашей собственной отечественной историей. Разрушив связь времен, преемственность государственного строительства, духовную общность семьи наро-

дов России, тоталитарная система породила в форме этнического национализма огромную разрушительную силу.

Вот почему в условиях распада тоталитарной системы "Партия / Государство" националистические силы быстро нашли для себя массовую опору. Умело апеллируя через интеллигенцию и национальные движения к реальным фактам национальной дискриминации, эксплуатируя иррациональный национализм, они сумели в республиках Прибалтики и Закавказья оттеснить от власти старую политическую элиту. На Украине, в Белоруссии, Молдавии, Средней Азии и Казахстане этноэлита правящего класса использовала национализм как средство удержания власти. Важно заметить, что власть "новых" и "старых" республиканских элит могла стать прочной только при условии ликвидации СССР и обретения республиками полной независимости.

Эта цель стала, на мой взгляд, главной движущей силой "революции новой-старой элиты". Другой движущей силой национального радикализма стала, как мне представляется, заинтересованность номенклатуры в том, чтобы превратить государственную собственность в свою частную. Это стремление возникло не вдруг, а в результате социальной эрозии правящего класса в 60-80-е годы, что неизбежно привело его представителей к мысли о переделе собственности. Поскольку в СССР, построенном по национально-территориальному принципу, государственная собственность являлась коллективной собственностью бюрократии, постольку ее превращение под лозунгом государственного суверенитета в частную собственность "новой-старой" номенклатуры обрекло страну на распад.

Обращает на себя внимание движение российского политического радикализма, которое зародилось на ру-

беже 1988-1989 годов в ходе первой в советской истории демократической избирательной кампании по выборам народных депутатов СССР. До середины 1990 г. радикалы, в большинстве своем представители реформаторского крыла КПСС (Б.Н.Ельцин, Н.И.Травкин, Г.Х.Попов, А.А.Собчак и др.) в целом следовали концепции демократического социализма, которая постепенно приобретала либеральное содержание. Весной-летом 1990 года произошел разрыв радикалов с социалистическим выбором и переходом их на антикоммунистические и антисоциалистические позиции. Подавляющее большинство политических партий, которые были созданы радикалами - Демократическая, Республиканская, Социал-демократическая, Христианско-демократическая и ряд других, как и объединившее их движение "Демократическая Россия" ориентировались на построение "народного капитализма". Одержав весной 1990 года победу на выборах в российский парламент, радикалы подчинили себе законодательную и исполнительную власти в России. С этого момента конфликт России и СССР, олицетворяемый в жестком противоборстве Б.Ельцина и М.Горбачева, стал главным нервом общественно-политического развития страны⁹.

Для борьбы с Б.Ельциным союзные власти инициировали и всячески поддерживали центробежные силы в автономных республиках России. Уже на I съезде народных депутатов СССР в мае-июне 1989 года был поднят вопрос о перестройке федерации с учетом реального суверенитета. Именно на этом съезде была заложена основа для расшатывания единства и целостности республик, которые имели в своем составе автономии¹⁰.

На сентябрьском (1989 г.) Пленуме ЦК КПСС, который был посвящен национальной политике партии, М.С.Горбачев развил идею придания

нового статуса советской автономии, а именно "преобразовать некоторые автономные республики в союзные"¹¹. В декабре 1989 г. в развитие этих идей на II съезде народных депутатов СССР было принято постановление "О поручениях Верховному Совету СССР и Конституционной Комиссии по некоторым конституционным вопросам"¹². Верховный Совет СССР учел рекомендации съезда и 26 апреля 1990 года принял закон "О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации"¹³, который выравнивал правовой статус автономных и союзных республик. Автономные республики рассматривались в качестве советских социалистических государств - субъектов Федерации (Союза ССР). Им давалось право передавать полномочия Союзу ССР, минуя союзные республики, в состав которых они входили. Отношения же автономных республик и даже автономных образований - округов и областей - со "своими" союзными республиками предписывалось строить на основе договоров и соглашений.

Этим законом союзная власть, по существу, придавала мощное ускорение тому механизму центробежных сил в автономных республиках, который она создала и запустила с июня-сентября 1989 года. Важно подчеркнуть, что все это произошло задолго до выборов Б.Ельцина Председателем Верховного Совета РСФСР. Еще ни разу не собирався Съезд народных депутатов РСФСР, не было Декларации о государственном суверенитете России. Дезинтеграционный механизм в России был заведен союзной властью за целый год до известного популистского призыва Б.Ельцина в Башкирии: "возьмите ту долю власти, которую сами сможете проглотить"¹⁴. Призыва, которым он пытался перехватить инициативу по поддержке автономий в борьбе с М.Горбачевым.

Сила этого дезинтеграционного механизма оказалась столь велика, что

он работает до сих пор. До распада СССР эта сила способствовала "параду суверенитетов" в автономных республиках, стремлению лидеров автономий самостоятельно подписать учредительный Союзный договор. Если бы это случилось, то Россия утратила бы не только конституционно-правовое единство, но и территориальную целостность. После распада СССР дезинтеграционные процессы в автономиях обусловили трагические события в Южной и Северной Осетии, Ингушетии, Абхазии и Чечне, способствовали развитию сепаратизма властей в Башкирии, Татарии, Чечне и Якутии, отказавшихся перечислять налоги в федеральный бюджет и перешедших на одноканальную систему в 1992-1993 годах. Наконец, они усилили тенденции договорного процесса, в ходе которого ряд республик добились в нарушение Конституции Российской Федерации односторонних преимуществ в ущерб абсолютному большинству субъектов Федерации.

Таким образом, кризис российской цивилизации и распад СССР возникли не из массового недовольства и политических протестов населения "империей", они были вызваны в первую очередь эрозией правящего класса, его неспособностью осуществить назревшие экономические и социальные реформы, его заинтересованностью в превращении государственной коллективной собственности бюрократии в частную собственность суверенной номенклатуры.

Разумеется, кроме названных главных причин надлома российской цивилизации и распада СССР существует еще целый ряд субъективных и объективных факторов. К субъективным причинам относятся в первую очередь поведение и воля тех или иных

лидеров. Так, например, невозможно отрицать, что политический выбор Б.Ельцина, Л. Кравчука и С.Пушкевича в начале декабря 1991 года, оформленный ими в Беловежской пуще, поставил точку в процессе крушения Союза ССР. Взаимная неприязнь и соперничество Б. Ельцина и М.Горбачева были также важным фактором в судьбе СССР.

Крупным субъективным фактором, также сыгравшим разрушительную роль в судьбе СССР и российской цивилизации, были ошибки реформаторов в национальной политике. По существу целостной национальной политики, равно как и всей концепции модернизации у реформаторов не было. Уже первые удары набата в Якутске и Алма-Ате были серьезным предупреждением о будущих национальных потрясениях. Однако политический авангард страны недооценил эти удары, посчитав их упущениями партийных комитетов в интернациональном и патриотическом воспитании студенчества и трудящихся, не заметив руководящую роль в ней националистически настроенной части партийно-хозяйственной элиты. Расплата оказалась жестокой. Драматические события в Сумгаите, Карабахе, Оше, Фергане, Тбилиси, Баку показали полную беспомощность и неспособность руководителей страны упреждать и мирно разрешать национальные, а скорее социально-политические конфликты. Показательным примером является политика ЦК КПСС по проблеме Нагорного Карабаха. За неполные два года, с 21 февраля 1988 г. по 10 января 1990 г., по Нагорному Карабаху Политбюро ЦК КПСС приняло 14 постановлений¹⁵, которые своей беспомощностью только загоняли проблему вглубь.

УГРОЗЫ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Надлом российской цивилизации предопределил кризис государственности России. Выйдя из-под обломков рухнувшего Союза ССР, она все еще проходит болезненный процесс выживания и государственного становления. Уйдя от сверхцентрализованной модели устройства "Партия/Государство", Россия отчаянно борется против превращения в конфедерацию. В постсоветской России пока нет сильной и эффективной власти, не найдена оптимальная модель государственного устройства, не преодолен кризис самоидентификации. До настоящего времени наша страна не определила своего нового места в мире, не стала стратегическим центром реинтеграции стран СНГ.

1. Слабость государственной власти

Отсутствие сильной государственной власти в России обусловлено кризисом российской цивилизации, имеющим комплекс мировоззренческих, культурно-исторических, экономических и политических причин. Главной из них является, на мой взгляд, утрата обществом российской идентификации. За XX век российская цивилизация пережила два сокрушительных обвала мировоззрения. После гибели идеи "Самодержавие. Православие. Народность" на смену ей пришла коммунистическая. Однако и она оказалась неустойчивой.

С одной стороны, коммунистическая идея не могла иметь у нас глубоких основ, так как выпестованная Западом она жестко прервала российскую связь времен, разрушив государственную преемственность, традиционные российские социальные группы и слои общества, культурно-историческое и духовно-нравственное мировоззрение россиян. С другой - она не имела исто-

рической перспективы из-за своего идейного догматизма и подавления свободы человека. Утратив советско-социалистическое самосознание, общество сегодня только приступило к формированию российского гражданского самосознания. Во многом поэтому государственная власть до сих пор не выработала стратегического мышления в управлении Россией.

Слабость государственной власти в стране обусловлена и тем, что после распада СССР унаследованные Россией институты и традиции власти оказались принципиально не приспособлены для решения новых задач. В постсоветской России, ушедшей от тоталитарной власти, планово-распределительной экономики, отсутствовала правовая основа качественно новых политических, экономических и социальных отношений, которые вступали в противоречия с практикой, формировавшейся в течение многих десятилетий. Государственная власть в переходный период потеряла управление многими общественно-политическими и экономическими процессами, которые она раньше контролировала благодаря мобилизационной системе "Партия / Государство".

Модель "социалистического федерализма", унаследованная Россией от распавшегося СССР, из-за противоречия между территориальным и этническим принципом внутреннего государственного устройства, постоянно рождала напряжение и конфликты в процессе государственного становления страны. Фактически все годы реформ Россия стояла перед двойным вызовом: надо было срочно реконструировать принципы управления старой системы "Партия / Государство" и одновременно бороться с распадом самого государства. В борьбе за целостность России федеральная власть, с одной стороны, зачастую шла по пути перераспре-

деления собственности и власти в пользу республик в ущерб краев и областей, а с другой - она допустила трагическое противостояние в Чечне.

Все эти причины обусловили низкую эффективность власти в России. В настоящее время она пока не в состоянии выполнить свои обязанности: дать гарантии для активности сильных и существенно поддержать слабых, обеспечить развитие культуры, образования и науки, иметь достойные вооруженные силы. Слабая государственная власть усиливает кризисные процессы в экономике, рождает угрозы территориальной целостности страны, провоцирует разрыв во взаимоотношениях государства и общества, способствует утрате Россией роли стратегического центра интеграции в СНГ, ведет к потере национальных интересов в геополитическом развитии страны.

Эффективность государственной власти начинается с высшего политического руководства. Президент Российской Федерации, несмотря на значительные полномочия, закрепленные новой Конституцией, пока не сумел консолидировать власть, построить четкий механизм ее функционирования, не добился приведения в соответствие с Основным законом страны Конституций девятнадцати республик и ряда Уставов субъектов федерации. Невысока исполняемость указов и распоряжений Президента Российской Федерации, допускаются грубые нарушения законности в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина.

Слабой остается результативность работы органов исполнительной власти, вместо выработки стратегической линии, заблаговременного принятия и проведения в жизнь принципиальных решений ее органы зачастую действуют как диспетчеры. Не сложились формы и методы эффективного взаимодействия исполнительной власти с законодательной и судебной. Из почти 750 законопроектов, внесенных в

Государственную Думу в 1996 году, только 188 были внесены Правительством. Причем 53 из них были законопроектами о ратификации международных договоров и соглашений.

Правительство практически не обращается в Конституционный суд в то время как в постсоветской России пока нет единого правового пространства. За 1992-1997 годы экономические реформы в стране, по мнению Генерального прокурора Российской Федерации, проводились без надлежащего правового обеспечения. Более того, обе реформы "экономическая и правовая" шли независимо друг от друга. Так, ни по одному закону, регулирующему вхождение экономики России в рыночные отношения, не было проведено надлежащей криминологической экспертизы. Следствием стал беспредел теневого бизнеса¹⁶.

Слабость государственной власти в постсоветской России объясняется недостаточным качеством и ритмом законодательной деятельности. Однако Федеральное Собрание пока не может удовлетворить эти потребности. Многие из принятых в 1994-1997 годах законов не относятся к числу особо необходимых, отражают зачастую ведомственные или корпоративные интересы. В большой степени бессистемность законодательной деятельности обусловлена отсутствием ясных представлений о необходимой структуре и содержании российского правового пространства.

С середины 1995 по июнь 1996 года в Министерство юстиции Российской Федерации поступило на экспертизу более 16 тысяч нормативных правовых актов, принятых в субъектах Федерации. Свыше 7 тысяч из них были признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству. Однако при этом Минюст довел дело до обращения в Конституционный суд только дважды. Из 89 субъектов Федерации

14 из них вообще не присылают свои нормативные акты на экспертизу в Минюст. Это республики Алтай, Адыгея, Башкортостан, Дагестан, Ингушетия, Карачаево-Черкесия, Саха (Якутия), Удмуртия, Коми-Пермяцкий, Усть-Ордынский, Таймырский автономные округа, Ивановская, Тамбовская, Московская области. Причем 2 из этих субъектов Федерации официально уведомили Минюст о том, что не считают целесообразным это делать вообще¹⁷.

Это приводит к полному отрицанию федерального законодательства, правовому нигилизму. Ярким примером тому может служить Республика Калмыкия. На ее территории не только без одобрения, но даже без простого уведомления федерального Центра создана и действует оффшорная зона. Она позволяет прокручивать капитал более 200 коммерческих структур и банков, находящихся за пределами Калмыкии.

При этом практически все ресурсы республики (пакеты акций всех дееспособных предприятий) принадлежат корпорации "Калмыкия", президентом которой является Президент республики, переизбранный при полном игнорировании законов Российской Федерации (на безальтернативных выборах с необходимой явкой 25% населения и 15% голосов "за", достаточными для избрания), он непосредственно управляет правительством и парламентом, треть которого назначается им лично¹⁸. Весь этот правовой нигилизм происходит в одном из самых дотируемых субъектов Российской Федерации, почти две трети расходов которого напрямую финансируется из бюджета.

Правовой беспредел привел к тому, что в некоторых субъектах федерации нет официальных текстов региональных законов, в результате чего в ряде мест одновременно действуют прямо противоречащие друг другу нормативные акты. Имеются случаи

прямой отмены властями субъектов федерации принципиальных нормативных актов федеральной власти или издание правовых актов по предметам исключительного ведения Российской Федерации¹⁹.

Часто искажается смысл федеральных законов. Например, многие нормативные правовые акты в республиках Адыгея, Башкортостан, Бурятия, Калмыкия, Карелия, Марий-Эл, Саха (Якутия), Тыва, Хакасия, Алтайском, Хабаровском краях, Калужской, Калининградской, Камчатской, Мурманской, Новгородской, Орловской, Пермской, Самарской, Сахалинской областях, Агинском Бурятском, Эвенкийском автономных округах грубо нарушают избирательные права граждан²⁰.

Органы государственной власти субъектов федерации подчас игнорируют решения Конституционного суда России. Так, например, более полугодом, с 10 июля 1996 г. по 29 января 1997 г., власти Башкирии "не замечали" решения Конституционного суда Российской Федерации о несоответствии Основному закону страны ряда положений статьи 20 закона о выборах депутатов Государственного Собрания Республики Башкортостан²¹. Между тем, согласно статье 20 конституционного федерального закона решение Конституционного суда подлежит исполнению немедленно после опубликования.

Другим примером служит Удмуртия, власти которой пытались игнорировать решение Конституционного суда, признавшего нарушение прав местного самоуправления в республике, до тех пор, пока не вмешался Президент России.

Кризис законности, неразвитость форм правового регулирования экономики, неподготовленность государственных, в частности, правоохранительных и судебных органов к деятельности в принципиально новой экономической обстановке обусловили резкий рост криминального бизнеса, теневой

экономики и коррупции. "Преступный мир по существу, бросил вызов государству, вступив с ним в открытую конкуренцию"²², - подчеркивал Президент России в послании Федеральному собранию в марте 1997 года.

В настоящее время по данным секретаря Совета безопасности Российской Федерации в стране примерно 50 процентов экономики находится в тени. Только за один 1996 год доходы преступных группировок составили 5 трлн. рублей. Каждый год в постсоветской России реально совершается около 10 миллионов преступлений²³.

2. Экономическая дезинтеграция России

Все 90-е годы Россия стоит перед угрозой экономической дезинтеграции. Эти угрозы, на мой взгляд, были обусловлены комплексом объективных и субъективных причин: процессом и последствиями распада СССР и планово-распределительной системы; глубоким экономическим кризисом; отсутствием единого рыночного пространства; значительными различиями экономического потенциала субъектов Федерации; трудностями начального этапа радикальных преобразований - процесса либерализации экономики; слабостью и низкой эффективностью государственной власти в России; ошибками в экономической политике федеральной власти; антиправовыми действиями ряда органов государственной власти субъектов Федерации.

Дезинтеграционные экономические процессы в 1990-1991 гг. в условиях распада СССР и планово-распределительной системы, неспособности союзного правительства при помощи традиционных перераспределительных рычагов обеспечить регионы необходимыми ресурсами производственного и потребительского назначения привели к тому, что органами государственной власти автономий и ря-

да краев и областей РСФСР были переведены под свою юрисдикцию материальные и природные ресурсы, которые находились на их территориях. Другой стороной развала планово-распределительной системы в стране было стремление органов власти республик, краев и областей РСФСР поставить под свой контроль ситуацию на региональном рынке, ограничив доступ других покупателей. В результате к концу 1991 года российское экономическое пространство оказалось разорванным - руководство республик, областей и краев пыталось установить на своих границах контроль, который мешал обустройству единого экономического пространства.

Экономическая дезинтеграция в России была обусловлена и трудностями либерализации экономики - начального этапа радикальных экономических реформ. Они имели двойственный характер. С одной стороны, руководство ряда субъектов Федерации пошло на откровенное торможение реформ: сохранение государственного регулирования цен, попытки прямого вмешательства в деятельность хозяйственных агентов, ограничение свободы торговли и другие антирыночные действия. С другой стороны, ряд органов государственной власти субъектов Федерации пытался смягчить трудности начального этапа реформ в рамках рыночных отношений. Однако принимавшиеся в этой связи решения по-существу подрывали единство экономического пространства Российской Федерации²⁴.

Экономической, а подчас и политической дезинтеграции в стране способствовала острая политическая борьба, которая в условиях распада СССР в 1990-1991 годы велась вначале между государственными органами власти Советского Союза и РСФСР, а затем, в 1992-1993 годы, между исполнительной и законодательной властью постсоветской России. Участники этой борьбы зачастую обращались к регио-

нальным властям, обещая им значительное расширение полномочий в обмен на политическую поддержку. Этим пользовались власти некоторых регионов, из-за чего рушилась исполнительная вертикаль, усиливались центробежные процессы.

Дезинтеграционные процессы в России рождались и в результате антиконституционных действий органов государственной власти ряда субъектов Федерации. В 1992-1993 годы, например, политика "бюджетного сепаратизма" руководства республик Башкортостан, Карелия, Татарстан, Чечня, Саха (Якутия) нанесла урон бюджету Российской Федерации на многие сотни миллиардов рублей²⁵. Министр финансов России Б.Федоров по этому поводу предупреждал, что введение одноканальной системы сбора и перечисления налогов в федеральный бюджет властями Башкирии, Татарии, Карелии, Чечни и Якутии есть прямой путь к развалу России²⁶.

Слабость федеральной государственной власти, с одной стороны, отсутствие государственно-политической ответственности за единство Российской Федерации у властей данных республик - с другой, привели к тому, что республики Башкортостан, Татарстан, Карелия, Чечня и Саха-Якутия фактически не участвовали в 1992-1993 годах в финансировании депрессивных регионов, социальных программ, Вооруженных сил страны, фундаментальной науки и целого ряда других федеральных программ.

Политика "бюджетного сепаратизма" во многом позволила данным республикам финансировать свои дополнительные социальные программы, дотировать широкий круг потребительских товаров, проводить особую кредитную политику, которая была более мягкой, чем кредитная практика федеральных властей. Все это преподносилось республиканскими органами государственной власти как достижения

политики суверенитета. Не отрицая положительных сторон в эволюционном реформировании народного хозяйства, поддержке жизненного уровня населения названных республик, все же следует быть объективными: на самом деле происходило перераспределение созданного общими усилиями россиян национального дохода в пользу населения отдельных регионов.

Весьма поучительно в этой связи привести для строителей подлинной федерации мысли архитектора экономического возрождения Федеративной Республики Германии Людвиг Эрхарда, который замечал, что без "федерализма сотрудничества в сфере бюджетной политики" невозможен прогресс в области экономической и социальной жизни государства. Эрхард подчеркивал, что "бюджетная политика это что угодно, но только не техническая проблема"²⁷. Для прогресса всего общества федеративная бюджетная политика объективно требует правильного соотношения крупномасштабных общегосударственных задач и социальной политики в узком смысле слова. Эрхард убежденно доказывал, что в достижении общественного прогресса необходимы "концентрированные действия" всего федеративного государства. Если его отдельные объединения будут стремиться только максимально обеспечить собственные интересы и постоянно, пока не добились своего, говорить о кризисе и недовольстве, то Федеративная республика никогда не достигнет состояния "общества удовлетворенных интересов"²⁸.

Экономический сепаратизм регионов рождался и из-за значительных различий экономического потенциала субъектов Федерации. Например, по душевому производству национального дохода и ВВП в стране заметно выделяются Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа. В первом из них сосредоточено 89% всего российского газа и 11% нефти, во

втором - 39,7% нефти и 3,5% газа²⁹. Это "позволило" руководству автономных округов усилить политику сепаратизма по отношению к Тюменской области, в которую они входят. Острые политические взаимоотношения властей области и автономий в 1993-1997 годы стали предметом разбирательства федеральных органов государственной власти. Но ни решения Конституционного Суда Российской Федерации, ни попытки Государственной Думы и Совета Федерации законодательным путем решить конфликт властей Тюменской области и автономных округов пока не привели к оптимальному результату.

Дезинтеграционные процессы в России усиливаются глубоким экономическим кризисом, который обусловлен, с одной стороны, распадом СССР и планово-распределительной системы, с другой - низкой эффективностью государственной власти и ее ошибками в экономических преобразованиях в 1992-1997 годов.

За пять лет после распада СССР объем валового внутреннего продукта в стране сократился на 38%. Это беспрецедентный спад в истории Российского государства в XX веке: за четыре года первой мировой войны ВВП России упал на 25%, за пять лет гражданской войны - на 23%, за пять лет второй мировой войны - на 21%. Фактически в стране произошло обвальное крушение прежней планово-распределительной экономической системы, на развалинах которой началось постепенное строительство новой. Между тем мировой опыт свидетельствует и о более благополучных вариантах переходного периода в формировании новой экономической системы. Например, за 1992-1996 годы валовой внутренний продукт Китая возрос на 60%, Польши - на 25, Румынии - на 14, Словакии - на 21%. По уровню ВВП на душу населения Россия далеко отодвинулась от передовых стран, пропустив

вперед далеко не самые развитые государства³⁰.

Экономический кризис страны характеризуется крушением бюджетной системы - основы целостности федеративного государства. Во многом из-за слабости и ошибок органов государственной власти, бюджеты России в 1992-1996 годах были провалены. Не успел закончиться первый квартал 1997 года, как Правительство Российской Федерации внесло в Государственную Думу проект закона "О секвестре расходов федерального бюджета на 1997 год", в котором фактически констатируется крах бюджета.

Так, по данным Правительства России реальная ожидаемая оценка поступлений доходов в федеральный бюджет в целом за год составит 331,6 трлн. руб., или 76,3% к общему, утвержденному Федеральным Законом на 1997 год, то есть общее недополучение доходов в федеральный бюджет оценивается в сумме 102,8 трлн. рублей. Возможный объем расходов, предполагаемый к финансированию в 1997 году оценивается в 421,6 трлн. рублей, или 79,6% к объему, утвержденному Федеральным законом, или на 108,2 трлн. рублей меньше запланированного объема³¹. Отсюда правительство делает вывод о неизбежности ограничения бюджета 1997 года.

Между тем еще в октябре 1996 года мэр Москвы Ю. Лужков подчеркивал, что "бюджет абсолютно не настроен на созидание", а увеличение налоговой массы на 30% ничем не обосновано. В бюджет заложена неизбежность сильнейших социально-политических потрясений³².

Ошибки Правительства в формировании бюджета 1997 года, Государственной Думы и Совета Федерации, его принявших, наконец, Президента Российской Федерации, его подписавшего, крайне осложняют социально-экономическое развитие страны. Сокращение внутренних расходов, кото-

рое предлагает Правительство России в проекте закона о секвестре федерального бюджета на 1997 год по сути означает не только невозможность модернизации отечественной промышленности, но и свертывание целого ряда важных и все еще осуществляющихся социальных программ.

Фактический крах бюджета 1997 года поставил государство перед жестким выбором: "либо регулируемое государством смягчение финансовой политики, либо выход дезинтеграционных процессов из-под его контроля и необратимый распад Российской Федерации в течение полутора-двух лет"³³, - пишет советник главного программно-аналитического управления Президента России М. Делягин.

Масштабная экономия на расходах невозможна, она была полностью исчерпана в годы реформ и особенно в 1995-1996 годы - времена крайне жесткой финансовой политики. Попытки исполнительной власти страны избежать смягчения финансовой политики неотвратимо ставят Россию, по мнению Делягина, на грань национальной катастрофы³⁴.

Кризис экономики характеризуется также структурными диспропорциями, которые были присущи советской индустриальной системе с 70-х годов. После распада СССР и промышленного спада 1991-1996 годов на 50%³⁵ это структурное неравновесие перешло в новое качество: резко усилилось дробление народного хозяйства на слабо взаимодействующие анклавы, которые различаются по экспортным возможностям, технологическому уровню, территориям и т.д.

Кризис народного хозяйства обусловливался разорванностью единого процесса воспроизводства общественного капитала, усилением противоречия между его производственным и финансовым компонентами. Он возростал и из-за противоречий в развитии обрабатывающих отраслей промыш-

ленности, которые в силу своей неконкурентоспособности работали на внутренний рынок и отраслями топливно-энергетическими и сырьевыми, которые были интегрированы в мировую экономику. В итоге страна утрачивала высоко-технологичное производство, наукоемкие предприятия машиностроения.

За 1990-1996 годы капитальные вложения в экономику России сократились в 4 раза, или вдвое больше, чем произведенный ВВП. В результате износ основных фондов в сельском хозяйстве и строительстве достиг 40%, в транспорте и связи - около 45%, в промышленности - от 50 до 80%. Средний срок эксплуатации машин и оборудования превысил 20 лет, что в 2,5 раза превосходит зарубежные стандарты. Удвоились темпы падения фондоотдачи - до 10% в год³⁶.

В критическом материально-техническом и финансовом состоянии находится сельское хозяйство. В 1992-1996 годы сельскохозяйственное производство уменьшилось на 30%. Россия по уровню потребления основных видов продукции на душу населения отодвинулась с 7-го места на 40-е.

Разрушительную роль играет бартер. В конце 1995 года отгруженная продукции промышленности оплачивалась по безналичному расчету лишь на 42%. Еще выше выросла доля бартерных операций в 1996 году³⁷.

Демонетизация экономики привела к разрушению единого экономического пространства, кризису бюджетной системы, рождению денежных суррогатов. При этом инициаторами перевода российской экономики на безденежное содержание были Минфин и Минэкономики. Чтобы избежать эмиссии для пополнения оборотных средств предприятий, они предложили частично заменить ее печатанием денежных знаков - КО, КНО, ГКО. Беря пример с Правительства, органы власти субъектов Федерации, крупные

города - всего 130 региональных и местных органов ввели в оборот свои "деньги". В результате треть всех доходов и расходов территорий стала обеспечиваться денежными суррогатами. В консолидированном бюджете 1996 года, например, они заменили 145 триллионов рублей. По существу реальная налогооблагаемая экономика, которая содержит государство, жила на денежные суррогаты. Рубли в той же пропорции уходили в теневую экономику или в виде валюты - за рубеж³⁸. Все это углубило экономический кризис, рождало коррупцию, расширяло теневую экономику, тормозило формирование подлинных рыночных отношений и гражданского общества, угрожало целостности России.

Растет социальная напряженность в обществе. Доходы 33 миллионов россиян не достигают прожиточного минимума. Разрыв между 10% наиболее обеспеченных и 10% наименее обеспеченных уже в 1992 году увеличился в 7,5 раза против 2,8-3 раз в 1984-1990 гг. и 4,5 - в 1991 году. В 1993 году он был кратен 11, в 1994 - 15,1, а в 1996 году - 13. В 1996 году на долю 10% наиболее богатых людей в России приходилось около 34% от совокупного денежного дохода населения страны, а на долю 10% особо нуждающихся - лишь 2,6%³⁹. Такое бедственное положение значительной части населения является не только свидетельством экономической слабости российского государства и гражданского общества, но и главным источником политической нестабильности и социальной напряженности.

Устойчивость и целостность федеративного государства определяется экономической состоятельностью субъектов федерации. Увы, в России с каждым годом уменьшается число регионов-доноров, то есть тех, кто не получает прямой помощи из федерального фонда финансовой поддержки. Если в 1994 году число регионов-доноров

было 23, в 1995 - 11, в 1996 - 14, то по бюджету на 1997 год их остается лишь 7⁴⁰. Естественно, рост перераспределемых средств ведет к увеличению нагрузки на "регионы-доноры", провоцируя их к жесткому поведению.

На совещании в Совете Федерации руководителей регионов доноров в октябре 1996 года глава администрации Самарской области К.Титов обратил внимание на две несправедливости. Во-первых, те регионы, которые дотируют российский бюджет, имеют меньшую социальную обеспеченность, чем те, кто получает эти трансферты. Во-вторых, население субъектов-доноров несет двойное налогообложение. Они исправно перечисляют налоги в федеральный бюджет и одновременно несут затраты на содержание структур федеральных органов власти, таких, как суд, прокуратура, ФСБ, Вооруженные Силы, МВД, высшие учебные заведения, объекты культуры⁴¹. Мэр Москвы Ю.Лужков заметил, что если экономическая политика не будет скорректирована, то субъекты-доноры в ближайшем будущем могут быть занесены в "Красную книгу". Чтобы этого не произошло, считает Лужков, необходимо создать для субъектов Федерации - доноров дополнительные условия и стимулы, которые бы позволили перейти регионам-реципиентам в доноры.

В условиях экономического кризиса вполне логичным является усиление в стране центробежных тенденций. Мировой опыт убедительно свидетельствует, что ни одно общество не может эффективно развиваться без государства. Вопрос состоит в том, какая из альтернатив реализуется в России в ближайшем будущем: либо нынешние органы государственной власти сумеют преодолеть кризис власти, повысить эффективность экономической и социальной политики, либо они будут отторгнуты и им на смену придут новые институты власти в общенациональном российском масштабе, или же в мас-

штабе дезинтегрированных отдельных частей, что будет означать в лучшем случае превращение Российской Федерации в конфедерацию, а в худшем - возникновение ряда новых независимых государств.

3. Этнополитическая дезинтеграция России

Все 90-е годы страна стремилась преодолеть угрозы дезинтеграционных этнополитических процессов. Не случайно в первом же Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию в феврале 1994 года отмечалось, что укреплению российского государства препятствуют множество национальных проблем, порожденных "противоречивостью двух изначально заложенных в основу государственного устройства Российской Федерации принципов: национально-территориального и административно-территориального. Это отчетливо проявляется сегодня, когда происходит перераспределение властных функций и полномочий между федеральными органами и субъектами Федерации"⁴². Важно подчеркнуть, что в этом выводе руководитель страны впервые за многие десятилетия развития модели "социалистического федерализма" признал, что причина этнической напряженности, угрожающая безопасности России заложена в самой структуре государства.

Дезинтеграционный этнополитический механизм в стране, заведенный социалистическим экспериментом национально-государственного строительства, усиленный, с одной стороны, неудачей правящего класса решить накопившиеся в обществе социально-экономические и культурно-национальные проблемы, с другой - борьбой М.Горбачева и Б.Ельцина с опорой на автономии, предопределили не только распад СССР, но и создали серьезную угрозу целостности Россий-

ской Федерации. В этих условиях слабая государственная власть была вынуждена идти на компромиссы, которые заключались в обмене власти и собственности на политическую поддержку республиканских элит.

В 90-е годы дезинтеграционные этнополитические процессы прошли, на мой взгляд, три этапа. Первый охватывает период с весны 1990 до лета 1992 года. Он характеризуется острой борьбой партийно-хозяйственной и этнической номенклатуры автономий за свой государственный суверенитет. История этой борьбы началась, как отмечалось выше, с лета-осени 1989 года, когда союзная власть, стремясь противодействовать набирающему политическую силу Б.Ельцину, выдвинула идею повышения политического статуса автономий, пробудив тем самым мощные центробежные силы в Российской Федерации. Прессинг союзной власти на российское руководство особенно возрос благодаря опоре на автономии после принятия Верховным Советом СССР 26 апреля 1990 года Закона "О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации", который выравнивал правовой статус автономных и союзных республик.

Б.Ельцин был вынужден пойти в контратаку, призвав в августе 1990 года автономии брать столько власти, сколько они могут "проглотить". В результате все республики Российской Федерации заявили о своем государственном суверенитете и отказе от статуса автономий, все автономные области (кроме Еврейской) объявили себя суверенными республиками. Провозглашая свой государственный суверенитет, одни автономные республики уточняли, что они находятся в составе РСФСР, а другие - Татарстан и Чечено-Ингушетия - обходили этот вопрос молчанием. Все без исключения республики объявили о своем желании быть участниками учредительного Со-

юзного договора. По всей вероятности, если бы такой процесс суверенизации закончился подписанием всеми бывшими автономными республиками договора об образовании Союза Суверенных государств - ССГ, то распад Российской Федерации был бы предрешен.

Не случайно поэтому на I съезде народных депутатов РСФСР Б.Н.Ельцин выдвинул в противовес Союзному договору идею Федеративного договора для России⁴³. С этого момента в процессе "парада суверенитетов" определились два направления: одновременное движение бывших автономий к Союзному и Федеративному договорам. Но вопрос о двойной субъектности республик на практике вел к распаду или Российской Федерации при заключении Союзного договора, или к крушению Советского Союза. Августовский путч 1991 года, а затем и сам распад СССР сняли проблему Союзного договора с тернистого пути становления новой российской государственности.

Органы исполнительной и законодательной властей Российской Федерации в условиях грядущей кончины СССР начали свертывать процесс подготовки Федеративного договора. 6 декабря 1991 года совместным Распоряжением Президента Российской Федерации и Председателя Верховного Совета России была создана рабочая группа для возобновления работы над проблемой разграничения полномочий⁴⁴. Речь уже шла не об учредительном характере Федеративного договора, а о выработке предложений по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти субъектов Федерации. В середине-конце декабря 1991 года рабочая группа предложила вместо подписания Федеративного договора принять Закон о разграничении предметов ведения и полномочий. Более того, 20 января 1992 года

она предложила подписать Соглашение по разграничению предметов ведения и полномочий.

Утратив возможность подписать Союзный договор, руководители республик в составе России, серьезно работавшие и над проектом Федеративного договора, встали на его защиту. Из 21 республики руководство двух из них - Татарстана и Башкортостана - решительно выступило за подписание прямого, по-существу, межгосударственного договора с Российской Федерацией. Руководители тринадцати республик выступали за подписание Федеративного договора. И только руководство четырех республик согласилось подписать вместо Федеративного договора Соглашение о разграничении предметов ведения и полномочий между органами госвласти Российской Федерации и органами госвласти республик.

Политическая этноэлита подтолкнула на активные действия национальные движения в республиках. В конце декабря-январе 1991-1992 годов в ряде республик фактически одновременно прошли съезды национальных движений, на которых вновь после лета-осени 1990 года, когда принимались Декларации о государственном суверенитете, громко зазвучали призывы к борьбе за национальную свободу⁴⁵. В республиканских средствах массовой информации вновь развернулась после затишья августа-декабря 1991 года масштабная агитационная кампания против "колониализма российской империи". Этнократическая номенклатура в борьбе за власть, ресурсы и собственность в очередной раз мобилизовала идеологию этнического национализма. Своим агрессивным наступлением она вынудила федеральную власть пойти на подписание "своего" варианта Федеративного договора.

Второй этап дезинтеграционных этнополитических процессов происходил, на мой взгляд, с марта 1992 по

декабрь 1993 года - с момента подписания Федеративного договора до принятия Конституции Российской Федерации. Определенной частью политологов, философов, правоведов, историков и политиков принято считать, что Федеративный договор стал важной вехой в снятии угрозы распада России, начале процесса формирования подлинной федерации. Трудно целиком согласиться с данной точкой зрения. Во-первых, две республики вообще не подписывали Федеративный договор - Татарстан и Чечня. Во-вторых, договор лишь на короткое время приостановил нарастание открытого конфликта, переведя его в локальные формы. В третьих, сама суть договора открывала новые угрозы разрушения целостности Российской Федерации.

Об этом наглядно можно судить из самого текста Федеративного договора. В первую очередь речь идет о различиях в статусе субъектов Федерации. Республики в договоре назывались "суверенными", а остальные субъекты Федерации - нет. В договоре четко закреплялась целостность составляющих ее республик и территорий, а целостность краев, областей и автономий никак не обозначалась. По договору у краев и областей не было предусмотрено "всей полноты государственной (законодательной, исполнительной, судебной) власти на своей территории", как у республик (государств). Республики являлись "самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических отношений", края, области и автономии - участниками только "связей". "Земля и ее недра являлись достоянием (собственностью) народов", проживающих на территории соответствующих республик. Для населения краев, областей и автономий эти "дары" не предусматривались⁴⁶.

Характер строительства Федеративным договором "подлинной" федерации отчетливо виден и из особых

приложений к нему. Так, в приложении к договору от Республики Башкортостан в нарушение российского законодательства закреплялось, что "Республика Башкортостан самостоятельно определяет общие принципы налогообложения и сборов в бюджет с учетом принятых в республике законов". Другая норма, которая также противоречила федеральным законам, разрешала республике создавать "самостоятельные законодательную и судебную систему, прокуратуру, адвокатуру и нотариат"⁴⁷. Важно обратить внимание, что эти "правовые" нормы противоречили и самому Федеративному договору.

Нет ничего удивительного, что вскоре после подписания "спасительного для России" Федеративного договора, открывшего путь к строительству "подлинной" федерации, страна ощутила толчки реальной угрозы своей национальной безопасности. В политической жизни они выразились в создании Совета глав республик, который подчеркивал разность статуса субъектов Федерации, увеличивал их неравноправие в отношениях с федеральной властью. В правовой сфере угроза целостности России состояла в принятии 21 республикой своих Конституций, 19 из которых противоречили Основному закону Российской Федерации. В экономической жизни страны угроза национальной безопасности России заключалась в политике "бюджетного сепаратизма", проводимой руководством Башкирии, Карелии, Татарии, Чечни и Якутии и нанесшей значительный урон устойчивости и целостности государства. Федеративный договор не способствовал обеспечению охраны и защиты гражданских прав и свободы личности.

Против несправедливого Федеративного договора подняли голос края и области России. В ноябре 1992 года руководство 53 регионов создало "Союз губернаторов". Его руководитель вошел в состав Совета глав республик.

Края и области начали активно требовать выравнивания своих прав с республиками. Поскольку другого способа удовлетворить социально-экономические интересы кроме как через поднятие статуса края или области до республиканского в тот период (1992-1993 годы) не было, то начался стихийный процесс суверенизации уже краев и областей.

Первыми встали на этот путь Вятка и Тула, принявшие свои конституции. Затем был провозглашен государственный суверенитет в Вологде. Нижегородский областной Совет заявил о своих намерениях провозгласить республику. Архангельский Совет явочным порядком повысил статус области почти до республиканского уровня. В печати появился проект объединения Иркутской области с Красноярским краем. В августе 1993 года через "Российскую газету" к Президенту Российской Федерации и Правительству страны обратились главы исполнительной и законодательной власти ряда крупных регионов. Они требовали прекратить практику сепаратных переговоров с руководством республик (в том числе через Совет глав республик), аннулирования всех достигнутых без участия краев и областей договоренностей об экономических привилегиях республик. К республикам, не перечисляющим в федеральный бюджет предписанные законом налоги, правительством России должны быть немедленно применены адекватные экономические санкции. Требовалось также заложить в проект новой Конституции Российской Федерации полное "политико-экономическое равенство всех типов регионов России" и тем самым "перейти от национально-государственного деления" страны к "государственно-территориальному". Для предотвращения рецидивов этнонационализма предлагалось ввести единое название государственно-территориальной единицы - "земля". Наконец, все три Феде-

ративных договора должны, по мнению руководителей ряда регионов, "прекратить свое существование как противоречащие описанному выше федеративному устройству России"⁴⁸.

Апогеем борьбы краев и областей за выравнивание своих прав стало провозглашение Уральской республики. Этот шаг властей Свердловской области продемонстрировал огромную волю областей и краев в борьбе против начала конфедеративного строительства России в 1992-1993 годы, за равноправие субъектов Российской Федерации. Новая Конституция Российской Федерации, принятая в декабре 1993 года, закрепила эту волю регионов.

Таким образом, неравноправный Федеративный договор, создавший ситуацию соперничества и отчуждения одних субъектов федерации от других, объективно был скорректирован самой жизнью. Ибо как только началась его фактическая реализация - перераспределение национального богатства страны, собственности, ресурсов и власти в пользу республик, тут же этот процесс вызвал противодействие краев и областей, которые не желали быть заложниками псевдофедеративных отношений, участниками разрушения целостности России. Новая Конституция России, закрепившая равноправие субъектов Российской Федерации, верховенство Основного закона и федеральных законов на всей территории страны, впервые открыла дорогу настоящему эволюционному строительству подлинной федерации.

Но Конституция Российской Федерации в силу объективных причин не смогла преодолеть наследие "социалистического федерализма", а тем более кризиса российской цивилизации. Во многом поэтому политика "бюджетного сепаратизма", одностороннего перераспределения ресурсов, собственности и власти в пользу республик, конфедерализации России перешла в другие формы - договорные отношения.

Они открыли третий этап этнополитической дезинтеграции страны, который начался, на мой взгляд, с февраля 1994 года договором "О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан". С февраля 1994 года по май 1997 года было заключено 27 договоров. Последний из них - договор "О мире и принципах взаимоотношений между Российской Федерацией и Чеченской республикой Ичкерия".

Разумеется, только история поставит все точки над *i* в вопросе, какую роль сыграли эти договоры в судьбе Российской Федерации. Мне представляется, что два договора из 27 - с Татарией и Чечней - имеют особо сложный и многоаспектный характер. Первый договор, с одной стороны, создал технологию решения региональных конфликтов. Он позволил преодолеть многие острые проблемы порядка действия Конституции Российской Федерации и федеральных законов на территории Республики Татарстан.

В этой связи Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию в феврале 1994 года отмечал: "Важнейшим механизмом самонастройки федеративных отношений выступают договоры между федеральной властью и субъектами Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий. Договор такого типа был подписан с Республикой Татарстан"⁴⁹. В свою очередь Президент Республики Татарстан давал такую оценку: "Договор снял конфликтную ситуацию и внес стабильность в общество"⁵⁰.

С другой стороны, рассматриваемый договор не устранил серьезных противоречий между Конституцией Российской Федерации и Конституцией Республики Татарстан. В договоре, например, нет конституционного по-

ложения о том, что Татарстан является республикой в составе Российской Федерации, отсутствует правовая норма признания верховенства Конституции России. Фактически этот договор сочетает черты международного и внутригосударственного договоров, смешивает конфедеративные и федеративные отношения. Он продемонстрировал отход от закреплённого в Конституции Российской Федерации принципа равноправия всех субъектов Федерации, возврат к асимметричной федерации, существовавшей со времен РСФСР.

Особый характер имеет договор о мире и принципах взаимоотношений между Российской Федерации и Чеченской республикой Ичкерия. Секретарь Совета безопасности Российской Федерации И.Рыбкин в этой связи отмечал, что "особое значение этого документа в том, что он вносит в отношения между федеральным Центром и Чеченской республикой элемент доверия и искренности. И, пожалуй, самое главное: пойдя на такой шаг, Россия решительно продемонстрировала, что отказывается от стереотипов имперского мышления. На мой взгляд, именно эта идея способна в будущем не расшатывать, а укреплять Российскую Федерацию"⁵¹.

Действительно, договор завершил драматический этап противостояния и вооруженного конфликта во взаимоотношениях федеральной власти и Чеченской республики. Он направлен на снятие напряженности, оздоровление политического и морального климата в отношениях между федеральной властью и Чечней и открывает путь для конкретных договоренностей по вопросам восстановления экономики Чечни и борьбы с преступностью, разоружения всех незаконных вооруженных формирований. Вместе с тем данный договор подписан с нарушением основных положений Конституции Российской Федерации. Договор означает фактическое признание самостоятельности и независимости Чеченской республики

в качестве суверенного государства, субъекта международного права. Однако, как бы сегодня мы ни анализировали этот акт, ясно, что только время окончательно определит его последствия для судеб российского народа и государства.

С февраля 1994 по май 1997 года в стране, как отмечалось выше, было заключено 26 договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов и договор о мире и принципах взаимоотношений между Российской Федерацией и Чеченской Республикой Ичкерия.

Первые договоры 1994-1995 гг. заключались с республиками, где особенно сильны были сепаратистские тенденции и недовольство уравниванием их статуса в Конституции Российской Федерации с краями и областями. При этом политические власти республик выторговывали себе больше прав по сравнению с остальными субъектами. Политические уступки федерального Центра республиканской бюрократии привели к договорам, имеющим по ряду позиций противоречия с нормами российской Конституции. Если в случае с Республикой Татарстан, не подписавшей Федеративный договор, это был вынужденный политический компромисс перед угрозой дестабилизации федеративных отношений, то с остальными республиками - Кабардино-Балкарской, Башкортостаном, Северной Осетией-Аланией, Саха (Якутией) - федеральный Центр в стремлении обеспечить себе поддержку региональных политических элит шел на одностороннее перераспределение национального дохода, увеличивая неравноправие субъектов федерации в отношениях друг с другом и федеральной властью.

Остановимся, в частности, на проблемах межбюджетных льгот и привилегий, особых прав на природные

ресурсы. В 1994 году в результате "особого" межбюджетного режима Башкортостан перечислил в федеральный бюджет лишь 12% всех собранных налогов, Татарстан - 16, Карелия - 5, Ингушетия - 11%, а Саха (Якутия) вообще ничего. В то же время Москва перевела в федеральный бюджет 40% всех собранных налогов, Московская и Нижегородская области - по 42, Санкт-Петербург - 43, Самарская область - 45% и т.д.⁵²

В 1995 году привилегированный бюджетный режим благодаря договорному "выбиванию" льгот у федерального Центра позволил Республике Башкортостан перечислить в российский бюджет только 26,2% всех собранных налогов, Республике Татарстан - 22,7, а Республике Саха (Якутия) едва 0,5%. Разумеется, все эти льготы оплачивались налогоплательщиками других субъектов Федерации. Например, Свердловская область перечислила в федеральный бюджет 43,1% всех собранных налогов, Москва - 45,6, Нижегородская область - 48,1, Московская область - 49,1 % и т.д.⁵³

Важно обратить внимание, что практика российского федерализма крайне далека в этом отношении от мирового опыта. Во-первых, ни в одной из зарубежных федераций нет таких "особых" бюджетных отношений среди субъектов Федерации. Во-вторых, ни в одной федеративной стране нет такой структуры налоговых поступлений, как у нас. Например, в 1992 году уровень федерального бюджета в Канаде составил 56%, а субъектов только 35% всех налоговых поступлений, остальные 9% оставались в местном бюджете, соответственно в Швейцарии - 61, 23 и 16, в США - 69, 19 и 12, в ФРГ - 69, 23 и 8, в Австрии - 76, 13 и 11, в Австралии - 81% составляли федеральные налоги, 16% - налоги субъектов федерации и 3% местные⁵⁴.

В 1996 году республики Башкортостан, Татарстан и Саха (Якутия) со-

хранили свои привилегии в бюджете страны. Так, Башкортостан не перечислял в федеральный бюджет подоходный налог, в то время как другие субъекты Федерации перечисляли 10%. Практически все субъекты Федерации отправляли в российскую казну половину акцизов на спирт и вино-водочные изделия и в полном объеме - акцизы на нефть, нефтепродукты и газ. Тем временем Татарстан и Башкортостан оставляли акцизы целиком у себя. По-существу обе республики в 1996 году, так же, как и в предыдущие годы после распада СССР, фактически не участвовали в финансировании депрессивных регионов, социальных программ, армии, фундаментальной науки и целого ряда других федеральных программ.

По этому поводу мэр Москвы Ю.Лужков, выступая 23 октября 1996 года в Совете Федерации по проблемам формирования межбюджетных отношений в 1997 году, заявил: "Мне все больше и больше приходит в голову мысль, желание стать не самостоятельным субъектом Федерации, а стать городом Татарстана. И в этом случае город Москва, потеряв самостоятельность, приобретет могучий, небывалый экономический потенциал, потому что те налоги, которые платит Татарстан и некоторые другие республики в соответствии с какими-то особыми условиями, которые должны быть абсолютно одинаковыми в Российской Федерации, несоизмеримы с тем, что платит Москва или другой областной или краевой субъект Российской Федерации". Следовательно, "задача, которую мы должны решить, - продолжал Ю.Лужков, - выровнять экономические условия взаимодействия между субъектами Федерации и государством для всех равным образом"⁵⁵.

Обращает на себя внимание в этой связи Якутия, где еще в августе 1991 года все государственные предприятия страны были объявлены соб-

ственностью республики. Если учесть, что в Якутии добывается 99,5% российских алмазов, а в среднем в год на мировой рынок поставляется из страны необработанных алмазов на 1,2 млрд. долл. и технического алмазного сырья - на 300-400 млн. долл.⁵⁶, то во многом станет понятным, почему у нас плохо с бюджетом. В 1995 году из вырученной акционерной компанией "Алмазы России-Саха" (АРС) суммы в размере 1,3 млрд. долл. от продажи алмазов Якутия получила 1 млрд. долл. напрямую и еще 300 млн. долл. косвенно. При этом федеральный бюджет не получил ни одного рубля налоговых отчислений от добытых и проданных АРС алмазов. Якутия тем временем получила из федерального бюджета беспроцентный кредит на 2 млрд. долл.

России от АРС, ставшей монополистом в добыче и продаже необработанных алмазов, перепадает в год около 3 млн. долл. - дивиденды, которые получает Госкомимущество как владелец 32% акций АРС. При этом отгрузка алмазов из Якутии в Гохран России прекратилась еще 15 сентября 1991 года. Несмотря на это Гохран передал Якутии безвозмездно алмазов на сумму около 1,5 млрд. долл.⁵⁷ Не случайно поэтому подушевой доход на 1 жителя дотационной Якутии, составив в 1995 году 2 млн. 228 тыс. руб., превысил не только средний подушевой доход по Российской Федерации в 1,7 раза, но и был выше, чем в 8 из 11 субъектов-доноров⁵⁸.

Определенные привилегии в межбюджетных отношениях остались у республики Башкортостан, Татарстан и Саха-Якутия в 1997 году. В этой связи на заседании Межрегиональной ассоциации "Сибирское соглашение" в мае 1997 года губернатор Красноярского края В.Зубов заявил о "недопустимости создания особых, эксклюзивных оффшорных зон", имеющих особые бюджетные отношения с федеральным Центром.

Таким образом, этнополитическая дезинтеграция постсоветской России связана с наследием "социалистического федерализма". На определенном историческом этапе практика "социалистического федерализма", конечно, имела существенные достижения в решении национального вопроса, в развитии экономической, социальной и культурной жизни народов бывших окраин Российской империи. Но затем она привела к этническому иждивенчеству, национализму, а в конечном счете, и к сепаратизму, так как долгие десятилетия внедряла в общественное сознание не российское гражданское мировоззрение, а этнический национализм, который исходил из того, что каждый этнос должен иметь "свое" государство, из того, что люди делятся на "коренных" и "некоренных" по крови и национальности. Все это являлось пря-

мым нарушением принципов правового государства и демократии.

Являясь фасадом доктрины "расцвета и сближения наций" практика "социалистического федерализма" внедрила в российскую государственность два принципиальных момента, которые были и до сих пор остаются в противоречии с подлинным федерализмом. В первую очередь это понимание части субъектов Федерации как "национальных республик", в во-вторых, видение их как "суверенных государств". В результате эта внутригосударственная структура постоянно порождала и воспроизводит вновь конфликты, с одной стороны, между федеральным Центром и республиками, а с другой - между республиками и краями и областями России. Поэтому в Российской Федерации до сих пор остро стоит проблема преодоления этнополитических дезинтеграционных процессов.

ИСТОРИЧЕСКИЙ СПОР УНИТАРИЗМА И ФЕДЕРАЛИЗМА

За свою многовековую историю Россия знает две формы государственно-территориального устройства - унитарную и в определенной степени федеративную. Формирование и развитие российской государственности с IX века по 1917 год проходило в унитарной форме.

Основная особенность эволюционного развития Российского государства с момента его образования в 862 году до революционных потрясений в феврале и октябре 1917 года состояла в том, что входящие в его состав население и территории не теряли при этом возможности своего самоуправления. Этот процесс нашел свое правовое обеспечение в Русской Правде, Новгородской и Псковской судебных грамотах, Судебниках 1497 и 1550 годов, Соборном Уложении 1649 г., Своде законов Российской империи.

В результате к 1917 году в России был накоплен богатый опыт децентра-

лизованного развития унитарного государства, который учитывал территориально-географические и социально-экономические, национальные и культурно-исторические особенности регионов. Данный опыт позволял сохранить на обширной территории Российского государства традиционные нормы права, быта и обычаев народов, опирался на местную элиту, учитывал политическую ситуацию, а в конечном счете способствовал росту Российской державы.

Остановимся на главных формах децентрализованного управления. Первая из них была характерна для территорий, где проживало в основном русское население, а также Прибалтики, Закавказья, регионов, населенных оседлыми тюркскими народами.

На этих территориях при развитии унифицированной государственно-административной системы внедрялось и самоуправление: поначалу сословное,

а затем и земское. При этом в Прибалтике местное самоуправление было более развито в связи с предоставлением ее жителям значительных прав и привилегий. В течение длительного времени в Прибалтике действовали органы местного бюргерства - городские магистраты. Широко развивались, по преимуществу, из местных дворян приходские собрания, конвенты, ландтаги, комитеты. Все три основные религии - православие, евангелическо-лютеранская и католическая, имели равные права. Крестьяне Прибалтики были освобождены от крепостной зависимости еще в 1816-1818 гг. за 45 лет до освобождения крестьян центральной России⁵⁹.

Значительные права были даны различным сословиям Закавказья. Так, грузинские дворяне получили права русских дворян. За участие в военных действиях знать получала дворянские звания, высокие чины и занимала определенные должности по службе в центральных и местных органах власти России. Свод законов Российской империи определял широкие права и для представителей высшего мусульманского сословия в Закавказье⁶⁰.

Второй формой децентрализованного развития унитарной России были автономии Польши и Финляндии. Польша, например, имела собственную Конституцию и законодательную власть - Сейм, который состоял из короля (император России короновался на польский престол), Сената и Посольской избы. Польские феодалы получили права русских дворян. По Своду законов Российской империи дворянское звание имели право получать все те, кто имел грамоты российских государей и привилегии королей польских⁶¹. Финляндия также имела свои органы власти и управления, свою судебную систему. Ее законодательство было обособлено от законодательства Российской империи. Крестьяне Финляндии были лично свободными и на-

ходились в более привилегированном положении, нежели крестьяне российских губерний.

Третьей особенностью децентрализованного развития унитарного Российского государства было управление народами Урала, Сибири, Дальнего Востока и Средней Азии. Суть этого управления заключалась в том, что каждый из этих народов имел свои традиционные органы управления, в предметы ведения которых центральная власть в Петербурге не вмешивалась. Более того, она освобождала эти народы от целого ряда повинностей, защищала от ассимиляции, поддерживала культурно-этническое развитие, способствовала сохранению традиционных хозяйственных укладов⁶².

Четвертый принцип децентрализованного управления в унитарной России заключался в политике протектората. Российская власть имела договоры о покровительстве с Хивинским ханством, Бухарским эмиратом и Урянхайским краем (нынешняя Тува). Эта политика характеризовалась передачей российской власти права внешних сношений, военной защиты Российским государством этих территорий и прав на торговлю русским купцам.

Значение разнообразных форм децентрализованного управления регионами России состояло в том, что оно расширяло возможности политического маневра, обеспечивало гибкость и гармоничность управления, не разрушая при этом унитарного характера российской государственности.

Наконец, важнейшей особенностью унитарного развития России до 1917 года было территориальное несовпадение зон ответственности органов административного управления с районами действия финансовых, судебных и военных структур (за исключением генерал-губернаторов)⁶³. Так, например, округ Московской судебной палаты (как и Петербургской судебной палаты) охватывал несколько губер-

ний. Это обеспечивало независимость правоохранительных органов, финансового и судебного контроля от нарушения законности и произвола местных органов власти. Такая система эффективно препятствовала сговору правящих политических элит, развитию коррупции, нарушению прав и свобод граждан.

Обращает на себя внимание, что именно таким образом построена нынешняя федеральная судебная система в США: 50 штатов, но всего лишь 13 апелляционных федеральных судов. Та же система развита во Франции, Италии, Великобритании и других правовых государствах.

В первой декаде XX века Россия стояла перед крупной комплексной реформой, которая была направлена на расширение децентрализации государственного управления. Ее разработал Председатель Совета Министров П.А.Столыпин. Он намеревался создать в стране 11 по возможности однородных в этническом и экономическом плане крупных областей (Польша, Прибалтийская, Северо-Западная, Правобережная и Левобережная Украина, Московская, Верхнее и Нижнее Поволжье, Север России (две области), Степная область (Западная Сибирь). В каждой из них Столыпин предусматривал создание областного земского собрания и областного правительственного управления. Области должны были получить широкие права местного законодательства по всем предметам ведения, которые не имели общегосударственного значения. Остальные регионы - казачьи области, Туркестан, Восточная Сибирь, Крым и Кавказ - по замыслу реформатора пока оставались вне областного управления. Одновременно наряду с этим реорганизовывалась и усиливалась административная вертикаль Российской империи - от уездного начальника до губернатора⁶⁴. Но этим проектам не суждено было осуществиться. После убийства Сто-

лыпина в 1911 году его реформы оказались незаконченными.

С революционных февральских и октябрьских событий 1917 года этот бесценный опыт был практически утрачен и бездумно уничтожен. За последние 80 лет XX века эволюционный характер преемственного государственного развития России был сломан и заменен на перманентную революционную реконструкцию, которая глубоко деформировала естественные исторические процессы.

Если за 1055 лет, то есть за период с 862 года до 1 сентября 1917 года (с момента образования государства до момента провозглашения Временным правительством Российской республики), Российское государство прошло в своей исторической эволюции через шесть этапов: Древняя Русь, Киевская Русь, Владимиро-Суздальская Русь, Великое княжество Московское, Россия конца XV-XVII вв., Российская империя, то только за 75 лет (1917-1992 гг.) XX столетия страна трижды претерпевала революционные фундаментальные преобразования: Российская Республика, РСФСР-СССР, Российская Федерация (Россия). С 1918 по 1993 год в стране было принято шесть конституций. Мировой опыт государственностроения не знал не только таких темпов в смене форм государственного развития, но и таких социальных экспериментов, которые пережила Россия - разрушение унитарного государства, монархии, земства, культурно-исторических традиций плодотворного сожительства "семьи народов", социальных групп и слоев российского общества.

По сути российская государственность стала разменной монетой в руках борющихся за власть и собственность политиков, которым многовековая судьба великой страны была безразлична. Вырождение российской государственной элиты привело Россию к печальному состоянию. Придумав мо-

дель "социалистического федерализма", верхушка правящего класса по-настоящему так и не приступила к строительству подлинной федерации. Строительство федерации разделением страны по национально-территориальному принципу было сведено к решению национального вопроса. С одной стороны, власть создала формально-юридически федеративное государство, предоставив союзным республикам значительную автономию. С другой стороны, власть, построив авторитарно-унитарную систему "Партия / Государство", свела к минимуму федеративные начала в развитии страны. Крушение этой системы обусловило взрыв этнического государственностроения не только в бывших союзных республиках, но и в автономиях Российской Федерации.

Для придания демократического характера этому процессу "старые-новые" политические элиты мобилизовали идею строительства подлинной федерации. Идеологи этнического государственностроения главным бедствием развития России объявили унитарное государство. В этой связи важно разобратся, в чем преимущество федеративного государства перед унитарным? Какой федерализм развивается в современной России и в чем суть подлинного федерализма? Какова перспектива российского федерализма в XXI веке?

В первую очередь обращает на себя внимание, что выступления политиков, публикации юристов, философов и историков о развитии российского федерализма зачастую страдают конъюнктурным подходом, идеализмом и необъективным противопоставлением унитарному государству. Слову "федерализм" изначально придается оценочное понятие исключительно с положительным знаком, что призвано выделить некое общественное благо, не зависящее от социального и экономического прогресса. И наоборот, слову

"унитаризм" придается отрицательный, а порой и зловещий смысл. Например, понятие "федерализм" ставится в один ряд с понятиями "демократия", "правовое государство", "гуманизм", а "унитаризм" ассоциируется с понятиями "тоталитарное государство", "насилие". Тем самым происходит смешивание понятий из разных смысловых рядов, игнорируется разница между политическом режимом, формой государственного устройства и характером организации управленческого аппарата.

Часто федерализм отождествляется с децентрализацией, под которой понимают демократическое развитие. Напротив, унитаризм рассматривают в смысле централизации, в которой видят авторитаризм и тоталитаризм. Вместе с тем в мире есть централизованные федерации типа латиноамериканских, которые трудно считать образцом эффективного развития государства. И есть децентрализованные унитарные государства - Франция, Испания, Италия, дающие убедительные примеры эффективного управления государством.

Распространено утверждение, что федеративное государство более демократично, чем унитарное. Но мировой опыт убеждает, что здесь нет четкой взаимосвязи. Более того, такие федеративные государства, как Нигерия, Пакистан, Камерун, Коморские Острова, Объединенные Арабские Эмираты, Малайзия весьма проблематично рассматривать как демократические государства. В то же время унитарные Франция, Великобритания, Нидерланды, Дания, Швеция, Финляндия, Италия служат образцом демократического развития.

Если рассматривать опыт федеративного строительства в советской и постсоветской России, то без труда можно увидеть, как в стремлении достичь "подлинной федерации" в бывших автономиях, а ныне республиках шел "естественный" - по национальности,

землячеству и родству - отбор кадров в государственные органы власти, хозяйственную и культурную сферы. Не секрет, что сегодня большая часть руководящих кадров в республиках сформирована не по профессиональным и деловым качествам, а по принципу принадлежности к "титульной национальности".

В большинстве республик приняты законы, которые нарушают избирательные права граждан, противоречат Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству. Нередко принимаются такие правовые акты, которые грубо попирают права и свободы человека и гражданина. В сентябре 1993 года, например, Президиумом Верховного Совета Республики Башкортостан был принят указ "О дополнительных мерах по предупреждению и пресечению преступных проявлений", который противоречил Конституции Российской Федерации и федеральным законам. По этому указу, по данным прокуратуры Башкирии, работниками МВД республики за 1994-1996 годы было задержано на срок до 30 суток 11 909 человек, из них было освобождено за неподтверждением подозрений и в связи с избранием другой меры пресечения 7 016 человек, или 58,9%⁶⁵. В республике по существу был развернут "террор" по образцу 1937 года, который изломал многие тысячи судеб ни в чем не повинных людей и никто за это не понес ответственности. Внесудебные расправы широко проводились и с привлечением средств массовой информации: публичная ложь, оскорбления, бездоказательные обвинения - все это стало возможным в суверенном Башкортостане.

Широко распространена точка зрения, что федеративные государства наиболее полно удовлетворяют национально-культурные запросы своих граждан. Но опять же мировой опыт свидетельствует об обратном: унитарные Финляндия, Швеция, Франция, Испа-

ния, Италия дают примеры того, как эффективно можно решать национальные проблемы. А как их не надо решать, показывают как раз федеративные страны - Пакистан, Камерун, Нигерия и др.

Довольно часто высказывается мнение о том, что федерализм является необходимой предпосылкой для развития гражданского общества. Само по себе отождествление общества с административными структурами не выдерживает критики. Достаточно сказать, что федерализм в Нигерии, Камеруне, Пакистане не помог этим странам даже в малейшей степени приблизиться к уровню развития гражданского общества в унитарной Великобритании, Голландии, Дании, Норвегии, Франции, Италии.

Считается, что федерализм приносит в жизнь общества атмосферу диалога, открытого обсуждения спорных вопросов и конфликтов, совместного поиска путей к компромиссу. Однако развитие российского федерализма в 1992-1997 годы демонстрирует пока противоположное. Все договоры и соглашения, начиная с Федеративного договора готовились келейно, чисто бюрократическим путем, без свободного, гласного обсуждения, имея характер сепаратных сделок.

Российские политики считают, что федерация обеспечивает разделение властей по вертикали и создает систему противовесов, которая препятствует узурпации власти и диктатуре. Однако никто и ничто в сущности не мешает установить в унитарном государстве процедуры разрешения конфликтов между центральными и региональными органами госвласти в судебном порядке, которые исключают чисто административно-бюрократическое вмешательство "сверху", как, например, в унитарной Франции. Федеративное устройство Пакистана, Нигерии, ряда латиноамериканских стран в то же время не защитило их народы от авто-

ритаризма и диктатуры федеральных властей и военных переворотов. Наоборот - унитаризм Великобритании, Швеции, Финляндии, Франции, Дании убедительно показывает силу правовых институтов⁶⁶.

Таким образом, мировой опыт государственностроения убедительно показывает, что унитарные демократические государства намного эффективнее решают жизненные проблемы общества, нежели недостаточно демократически развитые федерации. Следовательно, главное в развитии государства - не его внутреннее устройство, а государственный режим его функционирования. Он, как известно, выражается в средствах и способах властвования, в демократическом или антидемократическом характере его воплощения в жизнь.

Современное развитие Российской Федерации показывает, что она делает только первые шаги к правовому характеру деятельности государственных органов, демократическим методам государственного властвования, состоянию гарантированности прав и свобод человека и гражданина, политическому многообразию общественной жизни.

Вот почему рассуждать о подлинном федеративном устройстве в недемократическом государстве, по мнению правоведа Ф.Раянова, это такая же нелепость, как и настаивать на федеративном устройстве в демократическом государстве. "Поэтому общественно-политическую мысль в перспективе все больше должна занимать существенная сторона государства (какие интересы преобладают в деятельности государства), а не столько федеративное или унитарное его устройство", считает Ф.Раянов⁶⁷. По мере демократизации российского общества, развития его гражданских институтов и расширения правовых основ государства, признаки федеративного государства, согласно авторскому пониманию, все

больше будут играть формальную роль.

Другими словами, федерация - не самоцель. Мировой опыт государственного строительства показывает, что федерализм любой ценой - это требование неправового, граждански неразвитого общества. Такое требование, по мнению Ф.Раянова, обычно выдвигается в чисто политических целях отдельными группами и людьми, стремящимися к власти любой ценой вплоть до разрушения единого государства. Для них проблема федерализма является, как правило, средством достижения личных интересов - власти и собственности. При этом истинное предназначение федерализма для этих групп людей остается неизвестным, а следовательно, и невостребованным.

Таким образом, спор о том, что для России более "органично" - унитарное или федеративное государственное устройство, закончит только время. По существу ключевой проблемой в формировании современного Российского государства является построение дееспособной демократически-правовой государственности, подконтрольной народной воле и гражданскому обществу. Именно в этом и заключается принципиальный смысл современного государственного становления России.

Между тем, в нынешней практике формирования российского федерализма много риторики о необходимости строительства подлинной федерации, но мало понимания ее истинного смысла. Власти Башкирии, например, понимают формирование подлинной федерации исключительно как "налаживание межгосударственных отношений в рамках Федерации, которая только начинает строить цивилизационные отношения с суверенными государствами в своем составе"⁶⁸.

Подобные "федеративные" концепции, естественно, противоречат как историческому, так и современному

опыту развития мирового федерализма. Между тем, стержневые основы подлинной федерации заключаются в первую очередь в том, что субъекты федерации нигде в мире не обладают суверенитетом. Суверенные государства не могут быть членами федерации. Все субъекты федерации равноправны. За рубежом опыт не знает такого явления, как асимметричная федерация.

Все федерации (кроме бывших СССР, Югославии и Чехословакии, а также нынешней Российской Федерации, некоторых штатов Индии и сообществ Бельгии) построены на территориальной основе. Главным для них является не национальный вопрос, а проблема децентрализации, разделения властей между федеральным Центром и субъектами. И наоборот, заикленность на национальной проблематике привела к краху названные социалистические федерации Восточной Европы.

Стратегической тенденцией современного федерализма является, при сохранении прав и полномочий субъектов, интеграционная политика. Субъекты федерации не имеют права на отделение, на самовольный выход из федерации, на так называемую сепессию. Обеспечивается равенство прав граждан любого субъекта федерации на территории всей федерации. Существует единое правовое пространство, которое обеспечивается верховенством федерального закона, и прежде всего федеральной Конституции. Закон субъекта федерации не может противоречить федеральному закону. Разграничение предметов ведения между органами государственной власти федерации и ее субъектами производится Конституцией или федеральными законами. Мировая практика современного федерализма не знает договорных федераций⁶⁹.

Перечисленные стержневые принципы развития мирового федерализма свидетельствуют о его достаточ-

но сильном централизме. Не трудно заметить, что Российская Федерация пока весьма далека от этих характерных принципов подлинного федерализма. Что же касается децентралистских основ мирового федерализма, то здесь Российская Федерация имеет значительное продвижение. Это - и двухпалатный высший законодательный орган федерации, в котором одна из палат представляет интересы субъектов федерации, а другая - интересы населения всей страны. Это - территориальная целостность субъекта федерации, которая не может быть изменена без его согласия. Далее субъекты федерации имеют свои конституции, свои высшие законодательные, исполнительные и судебные органы. Наконец, в изменении федеральной конституции обязательно участие субъектов федерации⁷⁰.

Таким образом, если исходить из мировой практики федерализма, то следует признать, что Россия, во-первых, только вступила на путь построения подлинной федерации. Во-вторых, на этом пути она игнорирует коренные закономерности развития истинного федерализма. Любопытно, что сегодня в России уже все признают экономические закономерности развития, нарушение которых дорого обходится обществу. Но российская политическая элита до сих пор еще не усвоила, что есть и такие же правовые закономерности, которые сложились в ходе длительного исторического развития мирового федерализма. Их можно игнорировать и нарушать, как это происходит в становлении российского федерализма, но за это России придется дорого заплатить.

"Любое государство может продержаться некоторое время, игнорируя исторически сложившиеся принципы федерализма, - отмечает правовед В.Туманов. - Но наступает момент, когда диалектика срывает и закономерности начинают за себя мстить.

Это может быть через пять или даже десять лет»⁷¹. Драматизм судьбы российского федерализма, по мнению Туманова, заключается в том, что та тактическая целесообразность, к которой государственная власть прибегает сегодня в строительстве Российской Федерации, имеет серьезные отрицатель-

ные стороны в стратегической перспективе. Вполне понятно, что в России пока нет подлинного федерализма, а путь к нему идет через преодоление псевдофедерализма, который сегодня построен по принципу: "берите столько власти, сколько сможете унести".

ФОРМИРОВАНИЕ НОВОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ . ДОКТРИНА КОМПРОМИССА

В формировании нового Российского федеративного государства доктринальной проблемой является разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами. Правильное решение этой проблемы обеспечивает, с одной стороны, целостность федеративного государства и его эффективность в управлении, а с другой - самостоятельность субъектов Федерации в решении вопросов, которые входят в круг их предметов ведения. От того, как разграничены по существу предметы ведения между федерацией и ее субъектами, зависит роль, которую играет федеративное государство в жизни общества. Либо оно будет служить объективным экономическим, политическим, социальным, национальным, культурным потребностям общественного развития, либо будет тормозить это развитие, играя отрицательную роль в общественно-политической жизни страны.

В силу особенностей развития постсоветской России процесс разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами пошел двумя путями: договорным и конституционным. После распада СССР инерция договорных отношений оказалась достаточно сильной. Она обусловила подписание в марте 1992 года Федеративного договора, а после принятия Конституции Российской Федерации в декабре 1993 года подписание еще 31 договоров (по июль 1997 года).

Важно подчеркнуть, что договорный процесс в Российской Федерации, рожденный распадом СССР, противоречит международному опыту развития федерализма. Ибо в соответствии с ним все фундаментальные вопросы, связанные с разграничением предметов ведения и полномочий, в федеративных государствах решаются одинаково. При разграничении предметов, находящихся в совместном ведении Федерации и ее субъектов, используются, как правило, три способа.

Первый из них заключается в том, что в Конституции перечисляются все вопросы, подлежащие совместному ведению Федерации и ее субъектов. Затем по каждому из этих вопросов подробнейшим образом определяется круг проблем, находящихся в исключительном ведении Федерации. Второй способ состоит в том, что перечисляются вопросы, по которым Федерация определяет общие принципы законодательства, а субъекты Федерации издают законы, конкретизирующие эти принципы. В третьем случае существует практика, когда по вопросам, находящимся в совместном ведении Федерации и ее субъектов, законодательным органам субъектов Федерации предоставлено право принимать законы лишь в том случае, если по данному вопросу нет Федерального закона.

Таким образом, опыт зарубежных федеративных государств показывает, что применяемая в них юридическая форма для решения всех вопросов, ка-

сающихся разграничения предметов ведения между Федерацией и ее субъектами, одинакова. Такой формой является федеральный закон, точнее Конституция Федерации, а не договор. И эта практика по данному фундаментальному вопросу не случайна, так как договор пригоден лишь для регулирования отношений между субъектами, равными по своему статусу, а именно: для регулирования отношений между субъектами гражданского права или субъектами международного права. Конституционное же право регулирует отношения между субъектами, находящимися в определенной субординации. Такими, в частности, и являются отношения между Федерацией и ее частями. Мировой опыт убедительно свидетельствует, что природа отношений между зависимыми друг от друга субъектами и договор, как юридическая форма для регулирования подобных отношений, несовместимы.

Однако несмотря на международный опыт развития федерализма договорные отношения в Российской Федерации в силу выше анализируемых объективных и субъективных причин заняли существенное место как инструмент формирования российского федерализма.

В этой связи в анализе современных договорных отношений надо исходить из того основополагающего факта, что Россия - федерация конституционная, а не договорная. Договоры заключаются не между субъектами Российской Федерации и Российской Федерацией как целым, а между органами государственной власти - федеральными и региональными, и только по вопросам разграничения своих полномочий и ответственности по предметам совместного ведения. Поэтому разграничение предметов ведения и полномочий помимо Конституции и федеральных законов договорами и соглашениями носит вспомогательный характер. Очевидно, что во многом поэтому догово-

ры в постсоветской России представляют собой вынужденную и временную форму компромиссов в преодолении наследия "социалистического федерализма", но при условии обязательного соблюдения принципов Конституции Российской Федерации. В этой связи договорный процесс 1994-1997 годов можно разделить на два этапа.

В 1994-1995 годы федеральные органы власти заключили договоры с органами власти республик - Татарстаном, Кабардино-Балкарией, Башкортостаном, Северной Осетией, Саха (Якутией). Они, с одной стороны, развязывали многие конфликтные "узлы", особенно с Татарстаном, но с другой - вторгались в предмет федерального конституционного регулирования, разрушая тем самым российское конституционное пространство. В эти договоры были включены положения, которые по сути составляли предмет федерального законодательного регулирования. Отдельные соглашения между Правительством Российской Федерации и органами исполнительной власти этих республик в одностороннем порядке предоставляли значительные привилегии и льготы республикам по отношению с другими субъектами федерации.

Эти первые договоры открыли этап борьбы краев и областей за приведение договоров в соответствие с Конституцией Российской Федерации и за выравнивание своих прав с республиками. Любопытно, что при этом данная борьба велась как федеральным Центром, так и самими регионами. Федеральная власть впервые обратила внимание на неравенство договорных отношений в феврале 1995 года.

Выступая на Всероссийском совещании по вопросам местного самоуправления, Председатель Правительства Российской Федерации В.Черномырдин указал на противоречия в договорных процессах, подчеркнув: "Анализ подписанных и готовя-

щихся документов показывает, что путем договоров некоторые субъекты Федерации подчас стремятся оставить за собой полномочия по предметам исключительного ведения Российской Федерации, получить односторонние льготы и преимущества в ущерб другим, установить для себя особый статус, не предусмотренный Конституцией нашей страны. Правительство не может поддержать такие устремления. В порядке самокритики надо сказать, что виноваты в этом и федеральные органы государственной власти"⁷².

Извлекая уроки из первых договоров, качественно изменилась работа Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке договоров о разграничении предметов ведения и полномочий, созданной в соответствии с Указом Президента Российской Федерации № 1499 от 20 июля 1994 года. При подготовке договоров, начиная с осени 1995 года, эта Комиссия стала выдвигать единый комплекс строгих требований. Так, например, договор не может устанавливать либо изменять конституционный статус субъекта Российской Федерации. В договоре не допускается изъятие или перераспределение предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, установленных соответственно ст. 71 и 72 Конституции Российской Федерации. Не подлежат передаче полномочия федеральных органов исполнительной власти по обеспечению гарантий сохранения основ конституционного строя Российской Федерации, равноправия субъектов Российской Федерации, равенства прав и свобод человека и гражданина на всей территории Российской Федерации, а также иные полномочия, если их передача ведет к нарушению территориальной целостности Российской Федерации, верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации.

В отсутствие федерального закона "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации" эти четкие требования были чрезвычайно важны. Поэтому все они вошли в Указ Президента Российской Федерации от 12 марта 1996 года № 370 "Об утверждении Положения о порядке работы по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и о взаимной передаче осуществления части своих полномочий федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации"⁷³.

Важными факторами в приведении договорных процессов в стране в соответствие с Конституцией Российской Федерации стала борьба губернаторов за подписание договора о разграничении предметов ведения и полномочий с федеральными органами власти. Одним из первых губернаторов областей, реализовавших конституционную норму, что во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны, стал глава администрации Свердловской области Э.Россель, который 12 января 1996 года подписал Договор о разграничении предметов ведения и полномочий с исполнительной властью федерального Центра.

С января 1996 года - момента заключения договоров со Свердловской и Калининградской областями, процесс выравнивания прав субъектов Федерации вышел на качественно новый уровень. Договорный процесс обрел соответствие требованиям Конституции и стал неотъемлемой частью правовой системы страны. Начался новый этап

договорных отношений, который закончил период "суверенной приватизации" федеральных полномочий. Отношения регионов и федеральных властей все больше уходят от политического и законодательного противостояния, постепенно переходя в конструктивный диалог.

Важный вклад в созидательный процесс строительства российского федерализма вносит федеральный закон "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации", принятый Государственной Думой в апреле 1997 года. Этот закон, над которым депутаты работали три года, позволяет решить многие проблемы в становлении федерализма.

В первую очередь он определяет принципы разграничения предметов ведения и полномочий, которые обеспечивают конституционность договорных форм, равноправие субъектов Российской Федерации. Закон устанавливает четкие приоритеты в соотношении Конституции страны, федеральных законов, договоров и соглашений, законов субъектов федерации, иных нормативных актов, которые являются правовыми формами разграничения предметов ведения и полномочий. Данный закон регламентирует порядок осуществления законодательного и договорного разграничения предметов ведения и полномочий. Он создает определенный механизм разрешения споров и разногласий, юридических коллизий в договорном разграничении предметов ведения и полномочий. Важное значение этого закона состоит в том, что он решает задачу приведения договоров и соглашений, которые были подписаны ранее, в соответствие с Конституцией Российской Федерации. Наконец, закон позволяет установить контроль законодательной ветви власти

над договорным разграничением предметов ведения и полномочий и четкий порядок опубликования договоров и соглашений, который обеспечивает им легитимность и публичность.

Договорной процесс 1994-1997 годов имеет свои достижения и недостатки. Договор с Татарстаном, например, позволил решить многие острые проблемы. Что касается его разночтений с Конституцией Российской Федерации, то следует признать - этот договор не является модельным. Он стал особым компромиссом, ибо был рожден острой политической необходимостью погасить сепаратистские процессы в республике и предотвратить региональный конфликт. Договоры сыграли важную роль в социально-экономическом развитии регионов. Они имели большое значение как фактор выравнивания прав субъектов федерации, способствовали конкретизации взаимоотношений различных уровней государственной власти.

Вместе с тем, договоры пока не привели к устранению противоречий Конституций республик с Основным законом Российской Федерации. Некоторые власти субъектов федерации воспринимают договоры как межгосударственные. Ряд руководителей субъектов федерации понимают договоры как возможность действовать вопреки общему направлению реформ, в том числе сохранять административные и командные методы управления экономикой.

По этому поводу в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию в марте 1997 года отмечалось, что сегодня федеральные органы власти, например, регулируют цены всего на полтора десятка видов товаров и услуг (в основном на продукцию отраслей-монополистов), а региональные власти - на 40-50, кое-где - почти на 200 видов товаров и услуг⁷⁴.

Федеральное Правительство фактически в одиночку борется с дефицитом государственного бюджета, налаживает финансовую дисциплину, идя зачастую на весьма непопулярные, но объективно необходимые меры. А в это время региональные власти раздают субсидии, осуществляют эмиссию денежных суррогатов.

По мнению Президента России, огромная доля неоправданного государственного вмешательства в экономическую жизнь общества сосредоточена именно на региональном уровне. Тем самым тормозится развитие предпринимательства, создаются благоприятные условия для поборов, иных видов коррупции. Субъекты федерации энергично прибегают к заимствованиям, в том числе у зарубежных государств и на мировых финансовых рынках. Зачастую такие заимствования производятся без соответствующего обеспечения, что подрывает кредитоспособность не только самого субъекта федерации, но и России в целом.

Необходимо выработать и законодательно закрепить систему санкций за такие деструктивные действия ре-

гиональных властей. В этой связи большое значение будет иметь быстрое принятие федерального закона о разграничении функций и полномочий органов власти Российской Федерации и ее субъектов во внешне экономической деятельности.

Однако было бы несправедливо винить только регионы в нарушении предметов совместного ведения. Президент страны считает, что федеральные власти порой легковесно подходят к своим решениям, давая задания и не указывая источники финансирования для их выполнения. Это разрушает экономические условия федерализма, поскольку основная тяжесть выполнения решений нередко ложится на региональные и местные власти.

Таким образом, компромиссный путь в формировании российского федерализма имел как конструктивные стороны, так и недостатки. Как будет дальше развиваться практика разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, мы, очевидно, увидим в недалеком будущем.

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

В силу объективных причин процесс формирования подлинного федерализма в России займет, очевидно, продолжительный исторический период, в течении которого будут созданы все необходимые условия для его построения. Суть данных условий заключается, на мой взгляд, в создании эффективного рыночного хозяйства и сильных демократически-правовых институтов государства; в формировании гражданского общества и новой политической культуры; в обретении российским народом и государственной власти новой идентичности России. Мне представляется, что этот исторический период можно разделить на задачи как ближайших лет, так и на длительную перспективу.

Президент Российской Федерации видит главные задачи развития федерализма на ближайшие годы во-первых, в том, чтобы "завершить размежевание полномочий и собственности между центральной и региональной властями. Этот процесс уже успешно идет с помощью двусторонних договоров. Но размежевание - не самоцель. За ним обязательно должно последовать развитие кооперации, широкого сотрудничества между ветвями власти по вертикали. К этому надо готовиться уже сейчас.

Во-вторых, предстоит заново выстроить федеральную властную вертикаль взамен той, которая состояла из губернаторов, назначавшихся Президентом"⁷⁵.

Третьей ближайшей главной задачей Президент России считает продолжение отладки законодательной деятельности в субъектах федерации, завершение законодательного оформления российского федерализма. Предстоит и решение проблемы несоответствия между федеральной Конституцией и основными законами субъектов федерации.

Если говорить о задачах формирования подлинного российского федерализма на историческую перспективу, то они, как мне представляется, заключаются в преодолении стереотипов наследия "социалистического федерализма". Первый из них заключается в отношении к человеку как к "винтику" государственной машины. Данные стереотипы состоят, кроме того, в понимании федерации как вторичной, производной от ее субъектов структуры. Другой стереотип заключается в договорной природе федерализма. Третий - в убеждении необходимости асимметричной федерации. Важнейшим стереотипом советского опыта федерализма, является этнонационализм, порождающий этнизацию государственности и огосударствление этничности. Наконец, стереотипом старой федеративной системы до сих пор остаются 89 субъектов федерации, которые не только разнотипны, но и неодинаковы по своему экономическому, социальному, демографическому потенциалу.

Таким образом, движение к подлинному федерализму в России, состоящему в преодолении старых, отживающих стереотипов ушедшей эпохи, заключается в создании принципиально новых федеративных отношений, в отношении к человеку как к свободной личности, интересы развития которой должны лежать в основе всякой государственной деятельности.

Остановимся подробнее на этих стереотипах "социалистического федерализма". Смысл мирового государственного развития во второй половине

XX века заключается прежде всего в обеспечении прав и свобод человека и гражданина, защите личности, гарантии и обеспечении прав и свобод человека независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

Таким образом, политическим субъектом мирового государственно-демократического строительства является не власть федерации и ее субъектов, а конкретная личность, стремящаяся к свободе, к самоуправлению и саморазвитию. Именно самоуправление и свободное развитие личности составляет глубинную сущность современного мирового процесса государственно-правового строительства. При таком подходе человек превращается в точку отсчета и критерий результатов демократических достижений общества и государства.

За 1918-1991 годы в общественном сознании утвердилось понимание федерации как вторичной, производной от ее субъектов структуры. Правовед и политолог В. Пастухов считает это следствием интерпретации федерализма как двухэлементного властеотношения, с одной стороны которого - субъект, решающий вместе с другими субъектами образовать федерацию, а с другой - сама федерация, созданная согласием субъектов. Порок такого подхода, по мнению В.Пастухова, заключается в том, что из отношений властей выпадает главный конституирующий федерацию субъект - индивид. Он как бы выносится за "рамки" федерализма. Но без согласия индивида современный федерализм не может быть осуществлен. Ибо согласно мнению автора, суть федерализма состоит как раз в том, что и федерация, и ее субъекты в равной степени опираются на непосредственное волеизъявление сообществ инди-

видов и не могут рассматриваться как производные друг от друга⁷⁶.

Федеральная власть не обусловлена волей политических субъектов федерации, а власть последних не дарована им федеральной властью. Власть федерации и власть ее субъектов, по убеждению политолога и правоведа, есть следствие разделения властей осуществленного в интересах сохранения и развития индивидуальной свободы.

Таким образом, движение к новому федерализму в России должно осуществляться свободными индивидуумами, поставившими себе цели единения. Волеизъявление формирующих гражданскую нацию индивидов, а не "торг" между федеральной властью и властью регионов - вот новое понимание сути федерализма.

У проблемы есть и другая сторона: утрата властью идентичности России. Разрушение связи времени, преемственности и эволюционности в государственном строительстве нашего Отечества в бурные революционные годы, породили историческое беспмятство и нигилизм центральной и региональной власти. Отбросив многовековую историю России, государственное строительство они начали с себя. Возникла порочная теория и практика будто Россия была учреждена республиками, которые добровольно вошли в ее состав. Так был рожден миф - стереотип о производном характере федерации. Представление это не столь глубоко укоренилось в общественном сознании, что до сих пор проблемы государственного развития современной России рождаются именно этим стереотипом "социалистического федерализма". Безусловно, преодоление данного противоречия в становлении нового российского федерализма возможно только с обретением властью и обществом идентичности России.

Еще один стереотип, оказавший значительное влияние на понимание

федерализма в России, тесно связан с мифом-стереотипом о производном характере федерации и частично из него исходит. Это стереотип о договорной природе федерации. В соответствии с ним федерализм понимается, по мнению В.Пастухова, как разграничение полномочий между федеральной и региональной властями, являющийся предметом соглашения между субъектами федерации. Создание федерации мыслится как постоянный договорной процесс, в ходе которого стороны согласуют взаимную компетенцию. На самом деле, убежденно доказывает В.Пастухов, ключевым моментом в федерализме является отнюдь не разделение полномочий между различными уровнями власти, а самоуправление личности, индивидуальная свобода. Именно в интересах индивида, ради обеспечения свободы происходит политическое разделение власти на федеральную власть и власть субъекта федерации⁷⁷.

Следовательно, представление о том, что два властных уровня в федерации могут договариваться и договариваться между собой о распределении полномочий - представляет собой утопию, атавизм государственно-социалистического мышления. Источник этого разделения не в них самих, а гражданском обществе, состоящем из готовых к самоуправлению индивидов. Итак, федерализм, по мнению В.Б.Пастухова, не предполагает вообще никакого договорного процесса между властными структурами, тем более исполнительными, которые по сути дела "нанимает" себе общество. Полномочия властных структур заданы властями в федеративном государстве "третьей стороной" - индивидами гражданского общества. Поэтому эти полномочия не являются собственностью властей, они не могут ими распоряжаться, менять, сокращать, изымать, передавать друг другу и т.п. Таким образом, власть федерализма и федерализм вла-

сти - это способность к самоуправлению свободных личностей гражданского общества. Насколько быстро мы овладеем принципиально новым пониманием сущности федерализма, настолько энергичнее мы будем двигаться к подлинной Российской Федерации.

На этом пути сложнейшим барьером является другой стереотип теории и практики "социалистического федерализма" - этнонационализм. Из-за этнизации государственности и огосударствления этничности он постоянно рождает и воспроизводит вновь конфликты и острые противоречия в развитии советской и постсоветской России. Преодоление этнонационализма состоит в разгосударствлении этничности и деэтнизации государства, в прекращении порочной политики деления людей на "коренных" и "некоренных", на лиц "титულიной" национальности и инонациональных и т.п.

Существенный прорыв в преодолении этнонационализма заложен в новой Конституции страны, провозгласившей "самоопределение Российской Федерации от имени всего многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в государстве; точно так же источником власти в республика, краях и областях является вес их население независимо от национальности"⁷⁸, - отмечалось в Послании Президента России Федеральному Собранию в феврале 1994 года. Важно подчеркнуть, что впервые в истории советской и постсоветской России лидером страны было четко заявлено, что "недопустимо разделение жителей на представителей так называемых "коренных" и "некоренных" национальностей. Должно неукоснительно обеспечиваться предусмотренное Конституцией равенство прав свобод граждан вне зависимости от их национальности. Ни одна этническая группа не может обладать исключительным правом контроля над территорией, институтами власти и ресурса-

ми. Равенство прав обуславливает необходимость принятия согласованных решений, учитывающих интересы различных национальных групп"⁷⁹.

В этой связи историк и этнолог В. Тишков замечает, что нужно откровенно и как можно раньше признать: никакие паллиативы "правильной" ("научной", "мудрой", "взвешенной" и т.п.) так называемой "национальной политики" не спасут российскую государственность от конфликтов, которые порождаются этнизацией государственности и огосударствлением этничности.

Пришла пора четко определить приоритеты государственной стратегии в развитии российского федерализма. Утешительная декларация, согласно которой "федерализм есть территориальная форма демократии", должна смениться осознанием того, что этнический экстремизм, имплицитно заложенный в некоторых конституционных фразах, и практика "договорной федерации" должны быть нейтрализованы во имя спокойствия и блага россиян, во имя самого будущего России", - пишет В.Тишков⁸⁰.

Основной принцип демократизации российского федерализма, согласно позиции автора, состоит в постепенной деэтнизации государственности и разгосударствлении этничности. "Гражданская российская нация, образуемая реальным многообразием всех народов России - вот подлинный субъект демократического и правового российского федерализма", - подчеркивает Тишков⁸¹. Важно обратить внимание, что предлагаемая им формула: российская нация - не многонациональный народ, а полиэтническая нация как согражданство - отвечает не только требованиям современной теории национальных отношений, международным правовым нормам, но и мировой практики.

Однако к пониманию этого смысла новой стратегии государства лежит трудный путь. Оппонентов идеи граж-

данской российской нации еще не мало. Речь ведь идет по-существу не только о теоретическом инструментарии, но и о сущности развития полиэтнического российского государства, которое должно преодолеть этнонационализм "социалистического" федерализма. В этой связи интересным представляется наблюдение английского политолога А.Смита, который утверждает, что успех в формировании нации как согражданства зависит от того, был ли заменен старый правящий класс, хотя и не обязательно путем насильственным средним классом и другими социальными группами, при одновременном сохранении их этнических культур и наследия⁸².

Рассматривая российскую нацию как полиэтническое и многокультурное образование, В. Тишков полагает, что ее государственное оформление в виде федерации не отменяет, а предполагает учет интересов и прав российских народов, в том числе и через государственные образования в форме республик - субъектов федерации. Но при этом сама республиканская государственность не является собственностью "коренной нации", а есть форма самоопределения всех граждан республики, равно как общероссийская государственность является формой самоопределения граждан страны. Преодоление этнонационализма возможно не через радикальный отказ от национальной государственности, полагает Тишков, а, наоборот, через расширение полномочий всех субъектов федерации и утверждение в них полного гражданского равноправия. Следовательно, федерализм не означает наделение этнических групп "своей" государственностью, а делает институты власти государства ближе и чувствительнее к запросам и интересам культурно различных групп, живущих в одной стране⁸³.

Одной из важных проблем преодоления стереотипов "социалистического федерализма" является со-

вершенствование государственного устройства России. Этот процесс очевидно, не преследует цели "губернизации" республик или, наоборот, "республиканизации" краев и областей, но он объективно диктуется экономическими, социальными, демографическими, культурно-историческими, географическими и геополитическими факторами. Надо прямо сказать: не может быть будущего у федерации, состоящей из 89 разнотипных субъектов. В ближайшей перспективе, на мой взгляд, возникнет необходимость нового территориального деления, построенного с учетом комплекса факторов экономического, социального, природно-климатического, демографического, исторического и геополитического характера, обеспечивающих эффективное развитие территорий и высокий уровень жизни населения.

Таким образом, проблемы государственного развития России в конце XX века заключаются в эволюционных демократических преобразованиях, в ходе которых должны быть достигнуты следующие цели:

- защита прав и свобод человека;
- создание стабильных рыночных механизмов функционирования экономики;
- сильная государственная власть, формирование и развитие правовых институтов государства, подконтрольных обществу;
- формирование институтов гражданского общества;
- развитие широкого местного самоуправления;
- повсеместное развитие культурно-национальной автономии;
- обретение обществом и властью самоидентичности российской цивилизации

Очевидно, только при этих условиях возможно достижение оптимального внутреннего государственного устройства России, достойное и устой-

чивое развитие нашей страны в грядущем веке.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. *Федерализм в истории России*. 3 т. М., 1992-1993; Абдулатипов Р.Г. *Россия на пороге XXI века: состояние и перспективы федеративного устройства*. М., 1996; Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф. *Опыты федерализма*. М., 1994; Арипин А.Н. *Становление Российского Федеративного государства: опыт преодоления национализма // Язык национализма в постсоветских республиках. По материалам международного сим-*

позиума 5-6 марта 1994 года, Чикаго. М., 1994; Вдовин А.И. *Особенности этнополитических отношений и формирование новой государственности в России (исторические и концептуальные аспекты)*. М., 1993; Жириков А.А. *Этнические факторы политической стабильности*. М., 1995; *Законы области как субъекта Российской Федерации* (ред. Ю.А.Тихомиров). Воронеж, 1996; Карапетян Л.М. *Федеративное государство и правовой статус народов*. М., 1996; Козлов

- А.Е.** Федеративные начала организации государственной власти в России. М., 1996; **Косиков И.Г.** Некоторые проблемы переходного периода в развитии Российской Федерации // Национальная политика в Российской Федерации. Материалы международной научно-практической конференции, Липки, сентябрь 1992 года. М., 1993; **Кулешов С.В.** Судьбы национальной государственности в России // Национальная политика в Российской Федерации. Материалы международной научно-практической конференции, Липки, сентябрь 1992 года. М., 1993; **Лысенко В.Н.** Развитие федеративных отношений в современной России. М., 1995; **Медведев Н.П.** Национальная политика России. От унитаризма к федерализму. М., 1993; **Медведев Н.П.** Становление федерализма в России. М., 1995; **Проблемы конституционного развития суверенной республики** // Материалы республиканской научно-практической конференции. 24-25 марта 1992 года, г. Уфа. Уфа, 1992; **Разделит ли Россия участь Союза ССР? (Кризис межнациональных отношений и федеральная национальная политика)**. М., 1993; **Республика Татарстан: время больших перемен** (отв. ред. Ф. Х. Мухаметшин). Казань, 1996; **Российское законодательство: проблемы и перспективы** (глав. ред. Л.А.Окуньков). М., 1995; **Татарстан на перекрестке мнений. Проблемы, тенденции, перспективы**. Казань, 1993; **Тишков В.А.** Межэтнические конфликты: причины, пути предотвращения и разрешения // Материалы Всероссийской научно-практической конференции "Федерализм и межнациональные отношения в современной России", 27-28 мая 1994 года. М., 1994; **Тишков В.А.** Россия как многонациональная общность и перспективы межэтнического согласия. Вып. IV. М., 1994; **Тишков В.А.** Стратегия и механизмы национальной политики в Российской Федерации // Национальная политика в Российской Федерации. Материалы международной научно-практической конференции, Липки, сентябрь 1992 года. М., 1993; **Умнова И.А.** Современная российская модель разделения власти между федерацией и субъектами (Актуальные правовые проблемы). М., 1996; **Федерализм - глобальные и российские измерения** // Международная научно-практическая конференция, 6-8 сентября 1993 года. Казань, 1993; **Федерализм** // Энциклопедический словарь. М., 1997; **Федерализм. Теория. Практика. История** (глав. ред. Валентей С.Д.). 1996. № 1-4; **Федеративное устройство России: история и современность** (глав. ред. Н. А. Михалева). М., 1995; **Федеративное устройство: реализация Конституции Российской Федерации**. М., 1995;
- Чиркин В.Е.** Современный федерализм: сравнительный анализ. М., 1995 и др.; **Шахрай С.М.** Выступление на конференции по федерализму. Федеративное устройство Российской Федерации и реализация принципов плюралистической демократии, правового государства и прав человека. Москва, 15-18 февраля 1994 года. М., 1994; **Шахрай С.М.** Федерализм, национальные отношения и местное самоуправление // Материалы Всероссийской научно-практической конференции "Федерализм и межнациональные отношения в современной России", 27-28 мая 1994 года. М., 1994.
- ² "Думский вестник". № 8 (13). 1995. С.89.
 - ³ **Согрин В.В.** 1985 -1995: Реалии и утопии новой России // "Отечественная история". № 2. 1995. С.8.
 - ⁴ **Григорьянц С.** У трех дорог // "Панинтерн". 1997. № 8 (49). Май.
 - ⁵ **Архив Президента Российской Федерации:** ф.3, оп.111, д.29, лл. 1-159; д.46, лл. 1-173; д.50, лл. 1-163.
 - ⁶ **Мигранян А.** Россия в поисках идентичности (1986 - 1995). М., 1997. С. 197.
 - ⁷ **Архив Президента Российской Федерации:** ф.3, оп.114, д.17, лл. 92-95; д.23, лл. 138- 157; д.43, лл.1-6, 17-24, 29-42; д.47, лл.2-4,49-61; д.86, лл.55-61, 93-98; д. 97, лл. 14-57.
 - ⁸ **Новые общественно-политические движения и организации в СССР. Документы и материалы.** ч. 1-2. М., 1990; **Россия сегодня. Политический портрет, 1985-1990 гг.** М., 1991.
 - ⁹ **Согрин В.В.** Указ. соч. С.7-8.
 - ¹⁰ **Первый съезд народных депутатов СССР 25 мая-9 июня 1989 года.** Стенографический отчет Т.1. М., 1989. С. 460-463.
 - ¹¹ **Горбачев М.С.** О созыве очередного XXVIII съезда КПСС. Выступление на Пленуме ЦК КПСС 19 сент. 1989 г.; **Горбачев М.С.** О национальной политике партии в современных условиях. Доклад и заключительное слово на Пленуме ЦК КПСС 19, 20 сент. 1989 г. М., 1989. С. 26.
 - ¹² **Третья сессия народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР.** Стенографический отчет. Ч.VI. 3-9 апреля 1990 г. С. 101-109.
 - ¹³ **Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР.** № 19. 9 мая 1990 г. С.429-433.
 - ¹⁴ **Выступление Б.Ельцина на встрече с общественностью Уфы** // "Советская Башкирия". 1990. 14 августа.
 - ¹⁵ **Архив Президента Российской Федерации:** ф.3, оп.114, д.8, лл.29-31, 68-70; д.23, лл.138-165, 167, 173-206, 210-213, 236-253; д.31, лл.14-45, 54-69, 70-135; д.32, лл.11-23; д.50, лл. 2-148, д.51, лл.47-63, 111-111; д.53, лл.5-26, 110-116; д.72, лл. 50-84, 89-94; д.1, лл.69-

- 86, 120-122; д.3, лл.1-3, 11-14, 50-51, 70-71, 74-76, 130-132, 145-149, 194, 196, 198-201, 202-203.
- ¹⁶ *О состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению* (Доклад Генерального прокурора Российской Федерации) // Совет Федерации Федерального Собрания. Заседание семнадцатое. Бюл. № 2 (12). 13 февр. 1997 г. С.6.
- ¹⁷ *Архив Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Материалы Комитета по делам Федерации и региональной политике.*
- ¹⁸ **Короткова Е.** *Корпорация в составе Федерации* // "Московский комсомолец". 1995. 5 ноября.
- ¹⁹ *Архив Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Материалы Комитета по делам Федерации и региональной политике.*
- ²⁰ Там же.
- ²¹ *Постановление Конституционного суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 20 Закона Республики Башкортостан "О выборах депутатов Государственного Собрания Республики Башкортостан". 21 июня 1996 года.* // "Российская газета". 1996. 10 июля; *Закон Республики Башкортостан о внесении изменений в Закон Республики Башкортостан "О выборах депутатов Государственного Собрания Республики Башкортостан". 29 января 1997 года. № 74-з* // "Известия Башкортостана". 1997. 30 января.
- ²² *Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. Порядок во власти - порядок в стране...* С.56.
- ²³ **Рыбкин И.П.** *К безопасности через согласие и доверие.* М., 1997. С.13; *Доклад Генерального Прокурора...* С.7.
- ²⁴ **Мау В.А.** *Указ. соч.* С. 72-73.
- ²⁵ *Архив Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Материалы Комитета по бюджету, налогам, банкам и финансам.*
- ²⁶ **Федоров Б.** *Указ. соч.* С.51.
- ²⁷ **Эрхард Л.** *Полвека размышлений: речи и статьи.* М., 1993. С.563-564.
- ²⁸ Там же.
- ²⁹ *Архив Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации: Материалы Комитета по делам Федерации и региональной политике.*
- ³⁰ *Заседает Правительство* // "Российская Федерация". № 1. 1997. С.15; **Колчин С.** *В круге пятом. Итоги года глазами информированного оптимиста* // Там же. № 2. 1997. С.41.
- ³¹ *Архив Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Материалы Комитета по бюджету, налогам, банкам и финансам.*
- ³² *Архив Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Стенограмма совещания 23 октября 1996 года руководителей регионов-доноров по проблемам формирования межбюджетных отношений в 1997 году.*
- ³³ **Делягин М.Г.** *Экономика неплатежей: как и почему мы будем жить завтра.* М., 1997. С.163.
- ³⁴ Там же. С. 164.
- ³⁵ *Архив Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Материалы Комитета по экономической политике.*
- ³⁶ Там же.
- ³⁷ Там же.
- ³⁸ *Заседает Правительство...* С.7.
- ³⁹ **Колчин С.** *Указ. соч.* С.42; **Рукавишников В.** *Америку мы уже догнали, но не по качеству жизни, а по неравенству в доходах* // "Российская Федерация". № 3. 1997. С.40.
- ⁴⁰ *Архив Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Материалы Комитета по бюджету, налогам, банкам и финансам.*
- ⁴¹ *Архив Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Стенограмма совещания 27 октября 1996 года руководителей регионов-доноров...*
- ⁴² *Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. Об укреплении Российского государства...* С.48.
- ⁴³ *Первый съезд народных депутатов РСФСР 16 мая - 22 июня 1990 года. Стенографический отчет.* 6 т. Т.1. М., 1992. С. 569.
- ⁴⁴ *Архив Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Материалы Верховного Совета РСФСР.*
- ⁴⁵ Там же.
- ⁴⁶ *Федеративный договор: Документы. Комментарий.* М., 1992. С. 10-14, 52-56, 58-60, 67-71.
- ⁴⁷ *Архив Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Материалы Верховного Совета РСФСР.*
- ⁴⁸ **Морозов А.** *Как строить Федерацию* // "Российская газета". 1993, 5 августа.
- ⁴⁹ *Послание президента Российской Федерации Федеральному Собранию. Об укреплении Российского государства...* С.44.
- ⁵⁰ **Шаймиев М.Ш.** *Шесть лет по пути укрепления государственности Республики Татарстан* // Республика Татарстан: время большим перемен. Казань. 1996. С.12.
- ⁵¹ **Рыбкин И.** *Документ доверия и искренности* // "Российская газета". 1997. 20 мая.

- ⁵² *Архив Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Материалы Комитета по бюджету, налогам, банкам и финансам.*
- ⁵³ Там же.
- ⁵⁴ Там же.
- ⁵⁵ *Архив Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Стенограмма совещания руководителей регионов-доноров...*
- ⁵⁶ **Островский В.** Позолоти ручку, бриллиантовый! // "Коммерсантъ", № 43. 19 ноября 1996 г. С.16. **Санько В.** Алмазно-бриллиантовая закомплексованность. У страны нет стратегической программы развития АБК // "Независимая газета". 20 июня 1996 г.
- ⁵⁷ **Трубецкой О.** Драгоценный камень на нашу шею // "Коммерсантъ". № 43. 19 ноября 1996 г. С. 12-13, 15.
- ⁵⁸ *Архив Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Материалы Комитета по бюджету, налогам, банкам и финансам.*
- ⁵⁹ *Полное собрание законов Российской империи. Собр. I. СПб., 1830. Т.IV. № 1910, №№ 2277-2279, № 2286, №№ 2297- 2299.*
- ⁶⁰ *Свод законов Российской империи. СПб, 1832. Т.I, часть I. Основные законы и учреждения государственных. Ст. 47.*
- ⁶¹ Там же. Ст. 21.
- ⁶² Там же.Т.9. Ст.1; *Полное собрание законов Российской империи. Т.III. № 1329, №№ 1542-1591, № 670; Т.IV --- № 3410, № 3636-3637 и др.*
- ⁶³ **Зюганов Г.** Муки центризма // "Российская газета". 1997. 30 января.
- ⁶⁴ *Федерализм // Энциклопедический словарь М., 1997. С.231.*
- ⁶⁵ Архив автора.
- ⁶⁶ **Осипов А.Г.** Отечественный федерализм и строительство правового государства // "Федерализм". № 3. 1996. С. 122-126.
- ⁶⁷ **Раянов Ф.М.** Федерализм - не самоцель // "Власть". № 3. 1996. С.73.
- ⁶⁸ *Выступление Президента Республики Башкортостан М.Г.Рахимова на расширенном заседании коллегии прокуратуры республики 18 февраля 1997 года // "Известия Башкортостана", 1997. 20 февраля.*
- ⁶⁹ *Иностранное конституционное право. М., 1996. С. 34-35, 148-149, 216-217, 244-245; Единая конституционная система Российской Федерации. М., 1994. С. 42-43*
- ⁷⁰ *Единая конституционная система Российской Федерации. М., 1994. С. 44.*
- ⁷¹ Там же. С.45.
- ⁷² *Всероссийское совещание по вопросам реализации конституционных положений о местном самоуправлении и организации государственной власти в субъектах Российской Федерации. Москва. 17 февраля 1995 г. М.,1995. С.22.*
- ⁷³ "Российская газета". 1996. 14 марта.
- ⁷⁴ *Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. Порядок во власти ... С. 66.*
- ⁷⁵ **Ельцин Б.Н.** Россия: человек, семья, общество, государство... С. 108.
- ⁷⁶ **Пастухов В.Б.** Новый федерализм для России: институализация свободы // "Полис". № 3. 1994. С. 100.
- ⁷⁷ Там же. С.102.
- ⁷⁸ *Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. Об укреплении Российского государства... с. 49.*
- ⁷⁹ Там же.
- ⁸⁰ **Тишков В.А.** Федеративное устройство и местное самоуправление // Становление новой российской государственности: реальность и перспективы. М., 1996. С.73.
- ⁸¹ Там же.
- ⁸² **Smith Anthony D.** *National Identity.* London, 1991. P.102.
- ⁸³ **Тишков В.А.** Федеративное устройство ... С.75; его же: *Россия как многонациональная общность и перспективы межэтнического согласия.* М., 1994. С.11-12; его же: *Россия как национальное государство // Российский мониторинг. Архив современной политики. Выпуск 5. 1995. С.35; его же: Проблемы национальной политики Российской Федерации на современном этапе // Национальная политика России: история и современность. М., 1997. С.414-416.*