

**ФИНАНСОВАЯ АКАДЕМИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

КАФЕДРА ПОЛИТОЛОГИИ

Я.А.Пляйс

РОССИЙСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТЬ:

**ОПЫТ,
СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ,
ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ**

Учебное пособие

по курсу политологии

Москва. 1998.

О Г Л А В Л Е Н И Е :

Введение.

Часть I. Причины актуальности проблемы и ее история.

Глава I. *Причины обострения проблемы
национально-государственного строительства
в современном мире и в России.*

Глава II. *Из истории формирования Российской империи
и СССР.*

Глава III. *Причины распада СССР и уроки для России.*

Часть II. Современный опыт и перспективы реформирования российской государственности

Глава I. *Практика и теория федеральных властей.*

Глава II. *Позиции политических партий.*

Глава III. *Взгляды государственных деятелей и политиков.*

Заключительные выводы. Перспективы реформирования российской государственности

К ЧИТАТЕЛЮ

Данное учебное пособие непосредственно связано с одной из важных тем курса политологии, а именно с темой “Государство как институт политической системы”.

Опыт России в области государственного строительства (как прошлый так и современный) дает читателю возможность наглядно увидеть суть различных форм государственного устройства, а также те исторические условия, которые способствуют или вынуждают правящие силы преобразовывать одну форму в другую: унитарную в федеративную, федеративную в конфедеративную. Изучая российский опыт в области государственного строительства, студент может представить одну из тем учебника не только теоретически, а наглядно, тем более на примере своей страны.

Современные преобразования российской государственности начались после принятия Верховным Советом РСФСР 12 июня 1990 года Декларации о суверенитете. Хотя с тех пор прошло уже около восьми лет, процесс этот далек от завершения. Более того, в силу различных причин, о которых подробно говорится в пособии, этот процесс становится все более сложным, напряженным и противоречивым. В этой ситуации каждому гражданину России и тем более студенту вуза важно понимать то, что происходит в его стране в сфере государственного строительства, чтобы не только ориентироваться в проблеме, но и, если потребуется, принять обдуманное самостоятельное решение. Например, во время референдума.

При создании пособия был использован широкий круг источников, прежде всего документы, оценки и суждения различных политических и государственных деятелей, разнообразная исследовательская и аналитическая литература. Особое внимание уделялось анализу позиций официальных властей и политических лидеров различных уровней, программ политических партий. По этой причине в нем так много ссылок на государственные и партийные документы, интервью, суждения официальных лиц.

На взгляд автора, писать работу на более чем актуальную жизненно важную для всей нации тему иначе просто нельзя. В работе вслед за автором читатель должен почувствовать на конкретном фактическом материале и всю сложность и многогранность анализируемой проблемы, и если угодно, пульс жизни, а также предлагаемые подходы и пути ее решения. Без первоисточников эту задачу решить нельзя.

Несмотря на такой проблемно-аналитический подход, автор надеется, что работа будет интересна и полезна всем интересующимся проблемой реформирования государственного устройства России и прежде всего государственным служащим. Именно по этой причине она рекомендуется в качестве пособия тем, кто занимается на курсах повышения квалификации и переподготовки государственных служащих и финансируется через госзаказ по линии Министерства труда и социального развития РФ.

Определенный интерес у читателя может вызвать и собственная концепция автора по реформированию российской государственности, которая содержится в заключительной части пособия. Осмысление ее поможет студентам в дискуссии о наиболее оптимальной форме будущего государственного устройства России.

Заключая свое обращение к читателю, я хотел бы искренне поблагодарить своих рецензентов и прежде всего доктора исторических наук, профессора Ю.Л.Кузнецца за внимательное ознакомление с текстом пособия и ценные советы по его совершенствованию.

Моя особая благодарность адресована О.В.Кузнецову, без усилий которого это пособие едва ли увидело бы свет.

Автор. Февраль 1999 г.

Введение.

Проблема государственного строительства - одна из самых важных и давних проблем человеческой истории. Взаимоотношения с властью, государством всегда находились в центре внимания как отдельного индивида, так и общества в целом. Между ними всегда шла скрытая и открытая борьба за свои интересы. Однако в истории взаимоотношений человека с властью и государством, выступающего, как известно, основным инструментом власти, было немало качественных сдвигов и поворотов.

Если сначала государство было орудием защиты интересов тех, кто обладал властью и собственностью, то затем оно стало также инструментом защиты интересов граждан, народов, наций. Изменения во взаимоотношениях власти и человека происходили по мере того как народы все отчетливее и полнее осознавали свои жизненно важные интересы. Вслед за пониманием шли действия, шла борьба за эти интересы. В результате борьбы этносов против государства, всемогущий Левиафан постепенно превращался в ночного сторожа, в слугу общества. Уважительное отношение друг к другу, необходимость учитывать интересы друг друга со временем сделали обе стороны партнерами. Этот момент наступил тогда, когда сформировалось сильное гражданское общество, способное отстаивать свои интересы и противостоять государству в его попытках к единоличному господству. Но такая ситуация характерна далеко не для всех стран, а прежде всего для наиболее развитых. Во многих частях нашей планеты государство по-прежнему стоит **над** обществом и паразитирует на нем.

В тех странах, где между обществом и государством сложились партнерские отношения, где сильно гражданское общество, где каждая сторона добросовестно и

сознательно выполняет свои обязанности перед другой, в соответствии с общим для всех законом, где государство компактно и эффективно, наблюдается социальная стабильность, легче преодолеваются кризисы, эффективнее решаются проблемы развития, комфортнее живется людям и т.д. Там же, где между государством и обществом господствуют отношения господина и слуги, начальника и подчиненного, ни одна, ни другая сторона не может чувствовать себя уверенно и спокойно, то и дело возникают кризисы, там то и дело возникают проблемы с устойчивым прогрессом.

При своей относительной стабильности сфера взаимоотношений между обществом и государством едва ли может быть причислена к тем сферам, где ничего не меняется, даже если в этих отношениях господствует дух партнерства, взаимопонимания и взаимодействия. Дело обстоит как раз наоборот. В обществе и государстве, как и в любых других живых организмах, безостановочно идут самые разнообразные количественные и качественные изменения, особенно в мировоззрении, психологии, настроениях общества.

Учитывать эти изменения, строить в соответствии с ними свои отношения с другой стороной - важная задача властей. Если во взаимоотношениях общества и государства долгое время ничего не меняется, рано или поздно в них наступит труднопреодолимый кризис. В истории России такие кризисы случались не раз. Последний мы переживаем сейчас. Но он особенный. Прежде всего потому, что на этот кризис наложился другой, т.е. на кризис взаимоотношений общества и государства наложился кризис типа и формы государственного устройства России. И все это происходит на фоне системного и глубочайшего экономического кризиса.

Исходя из сказанного, автором были определены следующие три основные цели пособия: *1 - определить состояние, переживаемое российской государственностью,*

ее болевые точки или, говоря иными словами, характерные черты того кризиса, который переживает российская государственность;

2 - проанализировать те варианты выхода из кризиса, которые предлагаются различными политическими силами и политическими деятелями России;

3 - определить возможные перспективы решения проблемы реформирования российской государственности.

При реализации поставленных целей перед автором возникла настоятельная потребность определиться в следующих проблемах:

1- какой тип государственного устройства наиболее адекватен для сегодняшней России - федерация или конфедерация?

2- к чему фактически движется Россия и к чему может привести та практическая политика, которую проводят в области государственного строительства нынешние федеральные власти: к федерации, конфедерации или распаду.

Вопрос можно поставить и иначе, а именно: какой путь преобразования государственности наиболее эффективен для России - путь сохранения доминирующей, главенствующей роли центра во всех областях государственной и общественной жизни, или путь перераспределения прав и полномочий между центральными и местными властями таким образом, чтобы дать последним право самим решать свои проблемы, не считаясь (или мало считаясь) с волей и интересами государства в целом, что фактически равнозначно развитию в конфедеративном направлении. Суть проблемы новых взаимоотношений между федеральными властями и регионами в конечном счете сводится к простым в теории и сложным на практике вещам - распределению властных полномочий и прав на разного рода ресурсы: природные, материальные, финансовые и людские.

Простого решения сложившейся ситуации нет, поскольку и первый вариант решения проблемы и второй, т.е. и строительство “снизу” и строительство “сверху”, имеют свои минусы и плюсы. И от того, насколько верным будет выбор, во многом зависит будущее многих поколений россиян.

Обо всем этом шла речь на Всероссийской научно-практической конференции “Проблемы и перспективы развития российского федерализма”, состоявшейся в Совете Федерации 19-20 января 1998 г. Участники конференции обратили внимание на основные проблемы, стоящие перед российской государственностью. “Прошло четыре года, как работает Федеральное Собрание, - отметил, открывая эту конференцию председатель Совета Федерации Е.С.Строев, - но до сих пор не родился ни один закон, серьезно отвечающий на вызов времени. Власть в целом остается рыхлой”¹. Президентская вертикаль власти, на которой в свое время все держалось, “подломилась в двух местах: при всенародных выборах руководителей регионов и независимого местного самоуправления”. По мнению Строева, народам России выгодно не унитарное государство, не конфедерация, формирование которой только обострит межнациональные противоречия (народы, которых в России более 100, не имеющие своей автономии, ее потребуют, из-за чего движение в сторону конфедерации приведет к распаду страны), а *федерация*.

Однако по мнению некоторых аналитиков, Россия уже представляет собой асимметричное объединение, которому нужен механизм учета различных интересов. Один из этих механизмов - договоры и соглашения между федеральным центром и субъектами федерации. На взгляд Строева, такое взаимодействие между центром с субъектами - это не федерация, а “всего-навсего союз договаривающихся элит - региональных и федеральных”. “Такой союз, - считает председатель Совета Федерации, - заканчивается, как правило, плохо. Поскольку субъекты федерации

получают возможность трактовать заключение договоров по-своему. Кроме того, когда каждый из 89 субъектов будет взаимодействовать с федеральным центром на основе собственных правил, о федерации надо будет забыть. Эти правила разрабатываются таким образом, что они выходят за рамки действующей Российской Конституции”. “У нас, - говорил также Строев, - конституции и уставы ряда республик, краев и областей противоречат Конституции России. Решения законодательных и исполнительных органов субъектов Федерации порой противоречат законодательству России. А федеральный центр нередко противоречит своим же решениям. Иного и быть не может. Ведь заключение двусторонних договоров продолжается вне общих для страны принципов и норм. И в договорах четко не определена ответственность сторон перед всем обществом”².

Проблема, упомянутая Строевым при открытии конференции, - это лишь одна из многих болевых точек современной российской государственности.

Другой важнейшей болевой точкой является то, что федеральное устройство государства пытаются оторвать от экономической, социальной и политической стратегии развития России и от бюджетного федерализма. Иными словами, национальные автономные образования, настойчиво и последовательно добивающиеся особого статуса и привилегий, стремятся к тому, чтобы уменьшить свою долю перечислений финансовых средств в федеральный бюджет и как можно больше денег оставлять у себя.

Многочисленные болевые точки, как своеобразные датчики, указывают на то, что российская государственность переживает глубокий и тяжелый кризис. Чтобы достойно выйти из него, сохранить и даже укрепить государственность, надо сначала разобраться в сути происходящего, попытаться понять, какой тип государственного

устройства наиболее адекватен уровню развития российского общества и наиболее эффективен для него в современных условиях.

Часть I.

Причины актуальности проблемы и ее история

Глава I. Причины обострения проблемы национально-государственного строительства в современном мире и в России

XX век, как никакой другой раньше, явился свидетелем образования огромного числа независимых государств. Они возникли как на руинах развалившихся колониальных империй, так и в результате распада многонациональных, в том числе федеративных государств. Обретая суверенитет, вновь образовавшиеся государства сразу же вступали в сложную полосу обустройства своей модели социально-экономического, политического и административно-территориального устройства. Но в силу различных объективных и субъективных причин многие из них не сумели решить эту задачу в начале своего существования достаточно фундаментально.

В процессе развития, по мере роста национального самосознания, политической культуры и политической активности населения перед большинством молодых государств встала задача переустройства и реформирования того, что было создано на заре независимости. В последние десятилетия это можно было наблюдать во многих частях нашей планеты. Особенно больших масштабов и высокой степени драматизма проблемы переустройства социально-экономического, политического и государственного переустройства достигли на территории бывшего СССР, в бывшей Югославии, Северной Ирландии, на Ближнем Востоке, во многих странах Азии, Африки и даже в тех регионах мира, которые до недавнего времени считались весьма стабильными и благополучными. Например, в Бельгии, где не угасают распри двух общин - фламандской и валлонской, в Великобритании и Испании, где соответственно шотландцы и каталонцы требуют большей самостоятельности и независимости от центральных властей и в других странах.

Каковы же причины столь высокого накала борьбы многих народов за полный государственный суверенитет? Кроме тех, которые были упомянуты выше (рост национального самосознания, политической культуры и др.) надо назвать и следующие.

К важнейшим из них относится беспокойство (если не сказать - страх) народов за свою самобытность, язык, культуру, исторические традиции, религию и т.д. Для такого беспокойства есть серьезные основания.

Крупномасштабные, по существу глобальные, весьма скоротечные и глубокие процессы интернационализации и интеграции, развивающиеся на нашей планете уже не одно десятилетие и имеющие под собой объективную основу, несут в себе серьезную угрозу сохранению этнической самобытности многих народов, особенно малочисленных. Чтобы сохранить себя в такой ситуации, у этносов, не имеющих своей государственности или имеющих ее в ограниченном виде, порой нет другого выхода, кроме как добиваться полной государственной независимости или, как минимум, культурно-национальной автономии.

Кроме причины самосохранения, нельзя не видеть и другие. В частности субъективные. Одна из них заключена в действиях этнических элит, чьи цели и интересы нередко лишь частично совпадают с целями и интересами борьбы тех народов, частью которых они являются. Используя объективно обоснованные процессы, этнические элиты зачастую преследуют своекорыстные интересы, в частности, экономические и властные.

Не подвергая сомнению важность процессов, происходящих в сфере национально-государственного строительства ни в одном из регионов мира, нельзя не видеть все же, что процессы, происходящие в республиках бывшего СССР и в нынешней России в особенности, имеют для нашей планеты исключительное

значение. Не только потому, что на территории России проживает сейчас 176 этносов различной численности, но и потому, что современная Россия - одна из самых больших обладательниц ядерного и другого оружия массового уничтожения. Кризис государственного устройства, нестабильность, неясность взаимоотношений между Центром и субъектами негативно отражается на всех сферах общественной жизни, и нельзя исключать, что это может отразиться также на военной сфере.

Если же дело дойдет до территориального распада России, то это может повлечь за собой такие последствия для нее самой и для мира, какие будут еще трагичнее, чем распад СССР.

Кроме названных причин, есть и другие, также побуждающие вникнуть в проблему реформирования российской государственности более основательно.

Первая причина связана с *подписанием соглашений между Центром и субъектами, не представляющими собой национальные образования*. Начало им было положено подписанием в декабре 1995 года пакета соглашений между федеральными властями и властями Свердловской области, а также подписанием 12 января 1996 г. большого Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Свердловской области ³. В течение последующих месяцев 1996 г. процесс развивался достаточно быстро (если не слишком быстро). Непосредственно перед выборами президента России в 1996 г. был подписан Договор с Нижегородской областью (8 июня) и Ростовской (11 июня). Во время визита Б. Ельцина в Санкт-Петербург 13 июня 1996 г. был подписан Договор и с этим субъектом РФ. В результате, по состоянию на начало сентября 1998 г. насчитывалось уже 46 таких документов. 46-м по счету был подписанный 16 июня 1998 г. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской

Федерации и органами государственной власти города федерального значения Москвы. Договор подписали Президент РФ Б.Ельцин и мэр Москвы Ю.Лужков⁴.

И высокий темп подписания, и содержание подписанных документов наводят на размышления.

С одной стороны, у *каждого* субъекта нашей федерации, также как любой другой, есть своя специфика, подчас уникальная, которую нельзя игнорировать, есть свои цели и интересы, и защита их местными властями является делом вполне естественным и оправданным. В самом деле, перераспределение полномочий и ресурсов в пользу регионов позволит им лучше и быстрее решать свои проблемы и в конце концов может принести пользу не только региону, но и государству в целом. Существенно и то, что для сегодняшней России крайне необходимо сохранить стабильность и мир, без чего не могут быть обеспечены благоприятные условия для вывода экономики из глубочайшего кризиса. Подписание договоров и соглашений как раз и позволяет притушить страсти, взаимные обиды, претензии на неравенство с другими регионами и тем самым сохранить стабильность.

Если оценивать происходящее с таких позиций, то против соглашений “Центр-регионы” не может быть принципиальных возражений.

Но если подходить с позиций общегосударственных, особенно с точки зрения реализации различных государственных программ (например, оборонных), и если не забывать про вполне обоснованное возрастание роли государства в современном мире, а также про уникальные глобальные обязанности и интересы России, то развивающиеся процессы следует оценивать по-иному.

Позволит ли конституционно-договорная федерация или конфедерация, которая, судя по развивающимся процессам, формируется в России, обеспечить эффективную реализацию внутренних и внешних государственных интересов страны? Не

распадется ли страна на враждующие между собой уделы, как это уже случилось в нашей истории, если потворствовать развитию центробежных тенденций?

Не может не беспокоить и то, что ситуация развивается не только вширь, но и вглубь. Конфликты стали возникать не только между Центром и субъектами, но и внутри самих субъектов. Весьма показательным в этом отношении является конфликт между Тюменской областью и входящими в ее состав Ямало-Ненецким и Ханты-Мансийским автономными округами ⁵. Суть конфликта, если говорить коротко, в следующем.

В июне 1996 г. представители этих округов стремились доказать в Конституционном суде РФ, что по Конституции 1993 года автономные округа являются равноправными субъектами РФ и что по этой Конституции отношения между областью и округом должны строиться на основе договоров.

Оспаривая конституционность 24 статей Устава (Основного Закона) Тюменской области, в котором округа рассматриваются как ее часть и которым они лишаются статуса самостоятельного субъекта РФ, представители округов ссылались на прецедент с выходом Чукотского АО из состава Магаданской области. Тогда Конституционный суд подтвердил, что все субъекты Федерации равноправны, даже если один из них входит в состав другого субъекта Федерации.

Спор между Тюменской областью и автономными округами разгорелся в общем из-за того, что Дума области в одностороннем порядке установила режим разработки месторождений полезных ископаемых, которые находятся в упомянутых округах. Против этого и восстали автономные округа, стремящиеся к тому, чтобы распоряжаться этими богатствами (особенно нефтью) самостоятельно, без участия областных структур. Именно для этого автономные округа и стремятся избавиться от правового и иного диктата области.

Чтобы пресечь стремление автономных округов, входящих в состав края или области, к чрезмерному сепаратизму, Конституционный Суд РФ принял 14 июля 1997 г. Постановление, посвященное толкованию части 4 статьи 66 Конституции РФ. Постановление было принято в ответ на обращение в Конституционный Суд Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов, входящих в состав Тюменской области. В соответствии с Постановлением Конституционного Суда упомянутые выше округа, равно как и остальные 7 округов, имеют право добиваться особого, специфического статуса или выхода из состава области или края, как это произошло с Чукотским автономным округом, вышедшим в 1992 г. из Магаданской области⁶. Но ситуация с автономными округами Тюменской области не разрешилась принятием в 1997 г. Постановления Конституционного Суда и имела продолжение в следующем году. По инициативе властей Ханты-Мансийского автономного округа в июне 1998 г. было подписано соглашение и взаимодействию между Министерством юстиции и органами государственной власти ХМАО в области законотворческой деятельности. Стороны, подписавшие этот документ, договорились о координации совместных действий в области формирования единых принципов и направлений развития федерального и регионального законодательства, формирования новых концепций законопроектных программ развития автономного округа, организации квалифицированных правовых экспертиз, подготовленных в ХМАО законопроектов и уже принятых нормативных актов.

Надо пролагать, что прецедент с ХМАО будет иметь продолжение и в конечном счете принесет положительные результаты. Тем более, что потребность в этом очень высока, и проблема выглядит далеко не надуманной. Действительно, целесообразно ли и реально ли разграничить полномочия между центром и всеми 89 субъектами (или еще большим количеством, если к субъектам будут приравнены автономные округа)?

Ведь к этой цели, наверняка, будут стремиться все. Можно ли эффективно контролировать выполнение взаимных обязательств такого количества субъектов? Весьма сомнительно.

На неэффективность практики подписания двусторонних договоров стали указывать уже самые высокопоставленные государственные чиновники. Например, председатель Совета Федерации Егор Строев.

Что же пытается внушить Строев? Весьма критически оценивая практику заключения особых договоров между Россией и ее субъектами о разграничении предметов ведения и полномочий, Строев отмечает, что “сама постановка вопроса неправомерна: все наши республики, края, области и автономии - одна страна, а потому как можно говорить, что Россия заключает договор со своим субъектом, будто это разные государства... Подобная позиция усилит раскол. Неужели со всеми 89 субъектами будут установлены договорные отношения? Если так, то Федерация может превратиться в Конфедерацию. Но не к этому мы стремимся в своем развитии...”. Резко критикуя также тезис “губернизации” России, Строев предлагает искать выход из сложившейся ситуации не в вертикальных, а в горизонтальных связях между регионами. “Сетевая система - выход из нынешнего тупика”, - считает он ⁷.

Тему реформирования российской государственности Е. Строев развивал и на “круглом столе”, организованном в Совете Федерации 4 июня 1996 г. Подписание 14 договоров ⁸ между Центром и регионами и разработка еще 13, говорил Строев тогда, “позволяет говорить о России как о конституционно-договорной федерации”. “Один-два таких договора, заключенных в порядке эксперимента, вполне можно оправдать, - отмечал далее Строев, но массовость в этом деле приводит к стихии, которая в состоянии захлестнуть страну и нарушить естественный ход ее развития”. Примечательно и в некотором роде даже удивительно, что с этим заявлением

согласились два основных докладчика на этом “круглом столе”: первый заместитель министра по делам национальностей и региональной политике А.Черненко и руководитель центра федеративных отношений РАН С.Валентей. Критикуя практику договорных отношений, докладчики обращали особое внимание на массу нарушений действующей Конституции субъектами РФ⁹. Практику договорных отношений критикуют и другие высокопоставленные государственные деятели.

В частности, бывший министр юстиции С.Степашин, ставший затем министром внутренних дел и Генеральный прокурор РФ Ю.Скуратов. Выступая в феврале 1998 г. на уже упоминавшейся конференции в Совете Федерации первый из них, в частности, отметил, что “двусторонние договора возможны и решают определенные текущие проблемы, но в конечном счете ведут к ослаблению правовой системы и, следовательно, к дальнейшему ослаблению российской государственности”¹⁰. На недостатки договорной практики указал и Ю.Скуратов. Отмечая, что “по своей сути договоры - это весьма несовершенная форма правового регулирования”, Скуратов продолжал: “Сейчас у нас 40 договоров будет (столько договоров было в феврале - Я.П.), плюс к каждому договору приложения в виде соглашений. Получается во многом малоконтролируемая нормативная база, существующая параллельно с федеральным законодательством.

Как строить работу с этим массивом договоров, как отслеживать их исполнение? К этому практически федеральные органы не готовы. Да и потом, оставляя саму материю российской государственности, а именно ее федеративность, на произвол высоких договаривающихся сторон, мы неизбежно заменяем силу права правом силы”¹¹. Против практики двусторонних договоров выступает и научно-экспертный совет при председателе Совета Федерации, оценивающий курс на конъюнктурное заключение договоров как “**бездумный**”¹².

Драматичность ситуации в российском законодательстве хорошо понимает также министр юстиции РФ в правительстве Е.М.Примакова П.Крашенинников. Отмечая в одной из своих статей, что “большинство задач по реформированию правовой системы пока не реализовано”, он указывал далее: “И все же основной проблемой правовой реформы является нарушение принципа верховенства Конституции и федеральных законов; отсутствие механизма ответственности высших должностных лиц субъектов за несоблюдение Конституции и федерального законодательства; трудности приведения в соответствии нормативных актов субъектов с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством, неисполнение субъектами решений Конституционного Суда, отсутствие механизма защиты основ конституционного строя, противоречивость российского законодательства (например, налогового законодательства), что вызывает трудности правоприменения”¹³.

По мнению министра юстиции, было бы целесообразно принять федеральные законы “Об общих принципах организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации”, “О порядке изменения конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации”, которые позволили бы прийти к единообразию в сложных вопросах организации системы государственной власти и помогли бы придать некоторую стабильность федеративным отношениям. “Оптимизация соотношения федерального и регионального законодательства, - считает П.Крашенинников, - необходимое условие совершенствования российской правовой системы”¹⁴.

Так же как его предшественник С.Степашин, П. Крашенинников отмечает, что нормативные акты субъектов “иногда не соответствуют федеральному законодательству по таким глобальным вопросам, как определение статуса республики, регулирование вопросов гражданства и “государственных” языков,

разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и субъектами, порядок действия на территории республик федерального законодательства”. “Не лучше, - по мнению министра, - обстоит дело и с договорами, подписанными Центром и субъектами. Там тоже содержатся противоречия с действующим законодательством”¹⁵.

Ко **второй** причине, также побуждающей вникнуть в проблему реформирования российской государственности более основательно, необходимо отнести *быстроразрастающуюся законотворческую практику регионов*, сопровождающуюся, как показывает анализ, созданием местных нормативных актов, противоречащих федеральной Конституции и федеральным законам. Наглядной иллюстрацией к этой крепнущей тенденции служит, во-первых, ситуация с конституциями российских республик (по мнению бывшего министра юстиции В.Ковалева, Конституции 19 из 21 российских республик не соответствуют Основному закону РФ) и, во-вторых, ситуация в региональном нормотворчестве. Положение в этой сфере наглядно представил бывший министр юстиции РФ С.Степашин (ставший затем министром внутренних дел) в своем выступлении на уже упоминавшейся выше конференции. По его данным, из 16 тысяч правовых актов, принятых в субъектах Федерации и поступавших начиная с июля 1995 г. Министерство юстиции, 7 тысяч, или почти 50% нельзя считать нормативными.

Наглядной иллюстрацией к сказанному служит ситуация в региональном избирательном законодательстве. Обобщенная в Постановлении Центральной избирательной комиссии РФ от 23 октября 1996 г. “О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации”, эта ситуация убедительно подтверждает факт массовых правонарушений в области регионального избирательного законодательства. “Состояние законодательного регулирования

выборов в Республике Адыгея, - говорится в Постановлении ЦИК, - Республике Калмыкия, Республике Карелия, Республике Марий Эл, Республике Саха (Якутия), Республике Тыва, Республике Хакасия, Алтайском, Хабаровском Краях, Амурской, Владимирской, Ленинградской, Калужской, Калининградской, Камчатской, Мурманской, Новгородской, Орловской, Пермской, Самарской, Сахалинской областях, Агинском, Бурятском, Коми-Пермяцком, Корякском, Усть-Ордынском Бурятском, Эвенкийском автономных округах вызывает серьезные замечания, а многие нормативные правовые акты требуют существенной переработки и незамедлительного приведения их в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством”¹⁶.

В Постановлении ЦИК говорится и о том, какие конкретные нарушения содержатся в региональном законодательстве. Тут и требование постоянного проживания гражданина на определенной территории для приобретения активного избирательного права, и нарушение избирательных прав военнослужащих, и неправомерные нормы образования избирательных округов и многое другое.

К проблеме нарушений Конституции и общефедеральных законов РФ региональными законодательными актами за прошедшие годы не раз обращался Конституционный Суд Российской Федерации. В частности, по поводу нарушений федерального законодательства Конституцией и другими законодательными нормами Республики Башкортостан.

Рассмотрев в открытом заседании дело о проверке конституционности отдельных положений части 1-й статьи 92 Конституции Республики Башкортостан, части 1-й статьи 3 Закона Республики Башкортостан “О президенте Республики Башкортостан” (в редакции от 28 августа 1997 года) и статей 1 и 7 Закона Республики Башкортостан “О выборах Президента Республики Башкортостан” в связи с запросом

Государственной Думы, Конституционный Суд РФ постановил, что эти положения не соответствуют Конституции РФ и подлежат отмене¹⁷.

Ситуацию, сложившуюся в региональном избирательном законодательстве, можно считать типичной и весьма сходной с той, которая сложилась в других областях. Положение осложняется отсутствием каких-либо механизмов контроля. Отмечая в одном из своих интервью, что пока еще нет отлаженного механизма контроля за соответствием регионального нормотворчества федеральным законам, Вячеслав Михайлов, бывший министр по делам национальностей и федеративным отношениям, говорил далее: “Минюст и Главное государственно-правовое управление Президента, соответствующие органы субъектов Федерации должны отслеживать региональное нормотворчество и давать ему оценку, но идет оно очень широко и уследить за всеми документами из Москвы очень трудно”¹⁸. В условиях отсутствия закона о разделе полномочий между Федерацией и ее субъектами местное законодательство развивается по существу стихийно, нередко вступая в противоречие с федеральными законами, начиная с Конституции РФ.

Кроме механизма контроля за региональным законодательством нет также механизма санкций за нарушение субъектами РФ федерального законодательства, о чем тоже говорил В.Михайлов. По его словам, “Федеральные органы пока робко и неохотно прибегают к помощи Конституционного суда, когда речь идет о противоречиях в законодательстве”¹⁹.

Исключением из правила может служить Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области от 1 февраля 1996 г. После тщательного анализа в Конституционном Суде, некоторые положения этого документа были признаны как соответствующие Конституции РФ, а некоторые - как несоответствующие²⁰. В

декабре 1997 г. Конституционный Суд принял сходное Постановление по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области. Как и в случае с Читинской областью, ряд положений Устава Тамбовской области (см. пункт 1 постановляющей части) были признаны соответствующими Конституции РФ, а ряд (см. пункт 2) - несоответствующими²¹.

Сознавая огромную опасность бесконтрольного развития событий и стремясь ввести процесс развития взаимоотношений между Центром и регионами в определенное законодательное русло, Президент Б.Ельцин своим Указом за от 12 марта 1996 года утвердил “Положение о порядке работы по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ и о взаимной передаче осуществления части своих полномочий федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.”

В соответствии с упомянутым Положением, “принципы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливаются федеральными законами” (ст.4).

В Положении также указывается, что “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”²².

Распоряжением Б.Ельцина от того же 12 марта за №121-рп был утвержден новый состав Комиссии при Президенте РФ по подготовке договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ. Председателем этой комиссии был назначен Шахрай С.М.²³.

Хотя, казалось бы, точки над *i* поставлены, опасения все же остаются. В частности, следующие. Не будут ли, субъекты, легко выискивая лазейки и слабости в неокрепшем российском законодательстве, в том числе в том Положении, о котором шла речь выше, используя быстро меняющуюся политическую погоду, стремиться изменить соотношение сил в свою пользу, в ущерб общегосударственным интересам?

Наконец, еще один, может быть, самый важный вопрос: не попытаются ли окрепшие субъекты, особенно расположенные вдали от центра, в благоприятный для них момент, окончательно распрощаться в будущем с Москвой и уйти в свободное плавание? Как бы ни казалась такая ситуация нереальной сегодня, в будущем она вполне возможна, если позволить событиям развиваться так, как они развиваются сейчас.

Третья причина, также связанная с актуализацией проблемы российской государственности, заключается в *опасности распада единого экономического и в частности финансового пространства, создания в регионах собственных, не подконтрольных центру денежных систем*, в виде зачетных рублей, векселей, чеков и других платежных средств. К эмиссии договорных денег прибегают не только хозяйственные, но и административные субъекты в лице всех органов власти. Наиболее ярким примером из этой области служит история с уральским франком. Соответствующие банкноты достоинством 1, 5, 10, 50, 100, 500 и 1000 франков были отпечатаны на Пермской фабрике Гознак еще в 1991 г. По виду и оформлению

уральские франки представляют собой высокохудожественные произведения полиграфического искусства, с десятью степенями защиты от подделки, что характерно для ценных бумаг высокой стоимости. 2,5 миллиарда франков находятся в хранилищах г.Екатеринбурга и ждут своего часа²⁴. Чтобы подкрепить свою экономическую и финансовую самостоятельность, создать ей основу, президенты республик и губернаторы (главы администраций) приступили к созданию залоговых фондов драгоценных камней и металлов, фактически формируют региональные золотовалютные резервы.

Справедливости ради следует заметить, что действия регионов нередко вызываются важными причинами, связанными с политикой федеральных властей. Появление финансовых суррогатов, например, вызвано нехваткой денежной наличности. А создание золотовалютных региональные власти объясняют не только стремлением сформировать надежную основу для местной банковской системы, но и необходимостью иметь страховочные и залоговые фонды под иностранные займы и кредиты.

Стремление регионов к финансовой автономии дополняется их массовым уклонением от налогов в федеральную казну. Так в сентябре 1996 года полностью выполнили свои фискальные обязательства лишь четыре региона из 89. В последующие годы ситуация была едва ли лучше.

Регионы начали диктовать свои условия Центру и в такой сфере, как трансферты. Территории - доноры, которых всего 10, больше не желают финансировать дотационные субъекты Федерации, требуя от федерального правительства компенсаций и других льгот. Например, оставлять помогающим 60-65% их доходов и сборов, заморозить долги ТЭКу и т.д.

Более того, чтобы избавиться от роли донора, ряд территорий предприняли активные действия, чтобы перейти в разряд нуждающихся. В результате соотношение между регионами-донорами и дотационными, выглядевшее в 1994 г. как 25:64, стало в 1997-1998 г. г. 10:79.

Чтобы быть в состоянии выполнять свои обязательства по финансированию экономики (70% общих расходов на экономику финансируется за счет территориальных бюджетов), здравоохранения (88%), образования (80%), социального обеспечения (70%), субъекты Российской Федерации потребовали на совещании по бюджету-97 в Екатеринбурге, состоявшемся в сентябре 1996 г., получать в свою казну подоходный налог полностью (сегодня 10% этого налога переводится в федеральную казну), дополнительную долю земельного налога, 25% таможенных пошлин и платежей, сократить федеральные расходы на госаппарат, вооруженные силы, международное сотрудничество, пополнение запасов драгоценных металлов, госпрограммы.

Кроме того регионы попросили сохранить инвестиционные налоговые кредиты, уменьшить фискальное бремя для предприятий за счет сокращения федеральных налогов²⁵.

В ответ на требования регионов федеральный Центр принял и обнародовал ряд документов, регламентирующих межбюджетные отношения в Российской Федерации. Наиболее важным из них, как представляется, является Постановление Правительства РФ “О концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах” от 30 июля 1998 г. Документ этот важен уже потому, что в нем заложена детальная новая единая методика расчета межбюджетных отношений. Исходя из этой методики, расчет трансфертов Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ на 1999 год будет проводиться на основе

сопоставления среднедушевых налоговых доходов субъектов РФ, скорректированных с учетом объективно сложившегося уровня удорожания бюджетных расходов. Право на получение трансфертов будет предоставлено тем субъектам РФ, среднедушевые налоговые доходы которых не достигают установленного минимального уровня²⁶.

В постановлении правительства указаны не только основные цели, принципы и задачи реформирования межбюджетных отношений (раздел II), но и основные направления реформы межбюджетных отношений (раздел III), определены, какие расходы финансируются исключительно из федерального бюджета, какие - исключительно из бюджетов субъектов РФ, какие - исключительно - из бюджетов муниципальных образований и какие - из бюджетов трех названных выше уровней.

В соответствии с постановлением правительства, расчет трансфертов Федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ (ФФПР) на 1999 финансовый год будет проводиться на основе сопоставления среднедушевых налоговых доходов субъектов РФ, скорректированных с учетом объективно сложившегося уровня удорожания бюджетных расходов.

В постановлении четко расписана не только технология и формулы расчета ФФПР, но и их последовательность. Технология рассчитана в общей сложности на 4 этапа. Конечной целью реализации новых подходов финансирования регионов и организации новых межбюджетных отношений является их выравнивание.

Такой подход радикально отличается от подхода, который практиковался в 1994-1997 годах. В те годы принцип формирования межбюджетных отношений заключался в том, что регионам была гарантирована минимальная финансовая помощь, которая позволяла им решать текущие социально-экономические задачи. В результате при перечислении средств из фонда федеральной поддержки регионов (ФФПР) наблюдалась большая дифференциация между субъектами. Так объемы трансфертов,

получаемых в 1997 г., например, Вологодской, Волгоградской или Пензенской областями и объемы трансфертов, получаемых Мурманской областью, Республикой Коми и Ингушетией колебались от 0-13,7% до 105-178%²⁷. Не удивительно, что такая практика вызывала резкое недовольство многих регионов, чувствовавших себя ущемленными и требовавших введения более справедливых бюджетных взаимоотношений.

В дополнение к сказанному можно упомянуть о том, что проблема межбюджетных отношений существует во всех федерациях. И везде она решается по-разному. Единой модели решения этой проблемы в мире не существует. Бюджетный федерализм в США, например, предусматривает, что штаты и федеральные власти имеют равные права в налоговой сфере. Однако на практике система межбюджетных отношений отдает предпочтение федеральным властям, которые предоставляют штатам в виде целевых перечислений средства на финансирование социальных программ, строительства, создание инфраструктуры и пр.

В Германии федеральные власти комбинируют как целевые выплаты, так и предоставление бюджетных средств нецелевого характера.

В Индии центральные власти предоставляют финансовую помощь территориям на основе единых подходов. При этом активно применяется разовая поддержка регионов. Субсидии и трансферты дополняют бюджеты тех индийских регионов, которые дефицитны.

В Канаде федеральный бюджет предоставляет помощь тем территориям, которые имеют низкий по сравнению с другими уровень доходов.

Разрабатывая свои собственные принципы межбюджетных отношений, правительство РФ учитывало, с одной стороны, опыт других федераций, а с другой стороны - российскую специфику, связанную, в частности, с многонациональным

характером страны и особенностями национально-территориального устройства государства.

Четвертой причиной обострения проблемы российской государственности является то, что *в последние годы и особенно месяцы субъекты РФ активно развивают разносторонние связи как со странами ближнего, так и дальнего зарубежья*. Для примера можно сослаться на связи Татарстана, получившего право выходить на просторы дальнего зарубежья после подписания договора с Россией. Наряду с развитием связей с Германией Татарстан расширяет свои отношения с Францией, Канадой и многими другими странами. Развитию отношений с Францией способствовал, в частности, визит в Казань 16 февраля 1996 г. премьер-министра этой страны Алена Жюппе. Сотрудничество в производстве большегрузных вертолетов, сельскохозяйственных машин, оптики, в строительстве сахарного завода, реконструкции казанского аэропорта, реализация совместных проектов в области нефтедобычи, энергетики, конверсии и машиностроения²⁸ - вот лишь некоторые, наиболее важные сферы быстро развивающегося сотрудничества между двумя странами.

В ходе однодневного визита Алена Жюппе поднимались также проблемы сотрудничества Франции и Татарстана в авиационной промышленности, банковской деятельности, в сфере инвестиций, связи и телекоммуникаций. По итогам визита были подписаны два протокола о сотрудничестве с французскими фирмами в модернизации сахарной промышленности Татарстана и реконструкции казанского аэропорта²⁹.

Дорогой Татарстана идут уже многие другие российские регионы. Например, Башкортостан, который, как и Татарстан, тоже начал заключать самостоятельные международные договоры, исходя из того, что республика является полноправным субъектом международного права. Подписан, в частности, договор с Абхазией,

заключено соглашение с Венгрией, которое, по оценке МВЭС, ведет “к нарушению единства Российской Федерации, ослаблению ее позиций на международной арене как единого государства”³⁰. Подписаны и другие соглашения.

Свои представительства в странах ближнего и дальнего зарубежья уже открыли (или участвуют в структурах международного сотрудничества) Астраханская и Белгородская области, Карелия и др. Активно развивает международные связи Саратовская область, губернатор которой Д.Аяцков и премьер-министр Азербайджана Артур Раси-заде подписали в конце августа 1998 г. межправительственное соглашение о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве между республикой и областью. МИД Российской Федерации открыл в 18 регионах страны фактически свои консульства и планирует довести их число до 40. Со своей стороны 75 территорий имеют на Смоленской площади своих официальных представителей³¹.

Как оценивать этот быстро развивающийся процесс?

Если исходить из потребностей развития экономики и решения местных проблем, то, безусловно, позитивно и как заслуживающий одобрения и поддержки. Но только в том случае, если действия субъектов не будут наносить ущерба Центру, а также другим субъектам.

Коротко говоря, при конструктивном взаимодействии между Центром и регионами внешняя деятельность регионов не будет представлять угрозы федеративным отношениям и целостности государства. Однако если такого взаимодействия не будет, деятельность регионов может нанести серьезный ущерб общегосударственным интересам. Хотя механизм согласования интересов центра и регионов в целом разработан и нашел отражение в уже подписанных договорах, в частности ст. 13 Договора между органами государственной власти РФ и

Свердловской области³², сомнения в эффективности работы этого механизма остаются.

С учетом сказанного рассмотрение проблем, связанных с реформированием российской государственности в конечном счете сводится к тому, укрепляет или ослабляет ее практика федеральных властей, равно как деятельность субъектов федерации. Особая актуальность проблемы национально-государственного устройства России обусловлена также тем, что от ее верного решения в значительной мере будет зависеть судьба экономических и других реформ, достижение политической и социальной стабильности в самой России и далеко за ее пределами, уровень отношений со странами СНГ, ближним и дальним зарубежьем. Без знания истории, без учета того опыта в сфере государственного строительства, который складывался веками и превратился в фактор, который ни в коем случае нельзя игнорировать сегодняшним политикам, адекватное решение этой проблемы невозможно.

Глава II. Из истории формирования Российской империи и СССР

Процесс формирования Российской империи занял, как известно, несколько веков и состоял из ряда этапов. Историки выделяют, как правило, 3-4 таких этапа. Например, В.О.Ключевский, один из самых известных российских историков, выделял четыре этапа. Каждому из них он дал краткую характеристику, исходя из трех главных критериев: географического фактора, экономического и политического. Первый этап (приблизительно с VIII века нашей эры до XIII века) - это Русь *Днепровская, городская, торговая*. Вторым этапом (с XIII в. до середины XV в.) - Русь *Верхневолжская, удельно-княжеская, вольно-земледельческая*. Третий этап (с половины XV в. до второго десятилетия XVII) - Русь *Великая, Московская, царско-боярская, военно-земледельческая*. Четвертый этап (с начала XVII в. до половины

XIX в.) - *всероссийский, императорско-дворянский, крепостного хозяйства, земледельческого и фабрично-заводского труда*³³.

Другие исследователи предлагали иные критерии периодизации истории российского государства и также подразделяли ее на несколько этапов, или периодов.

Так, Н.М.Карамзин различал в истории России *древнейший* период - от Рюрика до Ивана III - период основания монархии; *средний* - от Ивана III до Петра I - период единовластия и *новый* - от Петра I до Александра I - самодержавный период³⁴.

В то время как в основе периодизации Карамзина лежит один критерий - существо верховной власти, у другого известнейшего историка России - С.М.Соловьева критериев периодизации два - 1- состояние политической жизни и государственной власти; 2- положение страны на международной арене. Исходя из этих критериев, он вычленил четыре периода российской истории. 1 - *господство родовых отношений в политической жизни* (от Рюрика до Андрея Боголюбского); 2 - *борьба родовых и государственных начал* (от Андрея Боголюбского до начала XVIIв.); 3 - *вступление России в систему европейских государств* (с начала XVII до середины XVIIIв.); 4 - *новый период русской истории* (с середины XVIII до реформ 60-х гг. XIX в.)³⁵.

По понятным причинам все упомянутые выше историки останавливаются в периодизации на середине XIX века. Но российская история на этом, естественно, не закончилась. И если задаться целью продолжить периодизацию и довести ее до сегодняшнего времени, то можно будет вычленить еще, как минимум, три периода.

1. С середины XIX в. до 1917 года - *период перехода от феодализма к капитализму, период отмены крепостного права, частичного уравнивания различных сословий в политических правах, сохранения самодержавия при некотором его*

ограничении представительными органами власти в виде земств в 70-х годах XIX века и Государственных Дум в начале XX века.

2. *Советский период*, длившийся с октября 1917 г. по осень 1991 г. или, точнее говоря, по осень 1993 г., когда указом Б.Ельцина были распущены органы Советской власти всех уровней. Это был период *господства государственного (монополистического) социализма, тоталитарной и затем авторитарной политических систем и т. д.*

3. *Период новой России*, начавшийся осенью 1991 г. и продолжающийся по сей день. Это *переходный период, или период слома системы госсосоциализма и перехода к демократическому политическому и экономическому общественному устройству.*

На первом этапе российской истории, растянувшемся на несколько столетий, процесс формирования территории государства протекал на окраинах Восточной Европы, а на втором, начавшемся в конце 70-х годов XVI века при Иване Грозном походом Ермака в Сибирь и покорением Сибирского ханства, он продолжался уже на просторах Азии. Закончился процесс территориального оформления лишь в конце XIX - начале XX века, т.е. на третьем этапе при последнем русском царе Николае II присоединением в 1895 году горного Памира, и в 1910 году - Тувы.

В отличие от территории формирование *государственности* шло иначе. Оно началось с создания единого централизованного государства при Иване III и Василии III, заметно изменило свой облик и характер при Иване IV и затем при Петре I, Александре I и Александре II. А в XX веке качественных перемен в характере государственности было вообще несколько, как в царское время, так и в советское и постсоветское. Наиболее значимыми для судеб страны был этап начала 20-х годов, а также нынешний, поскольку и тогда, и сейчас государственность преодолевала тяготы радикальных, революционных преобразований.

С течением времени российская государственность приобрела целый ряд уникальных черт. К важнейшим из них исследователи относят обычно следующие:

1. Государство формировалось и зиждилось на сословной и феодальной основе. Капитализм с его атрибутами так и не успел победить в России полностью и окончательно.

2. Политическая власть во все времена имела самодержавный, авторитарный характер. В течение тысячелетней истории России авторитарность несколько раз качественно менялась и усиливалась. Принятие христианства, создание единого централизованного государства, победа над монголо-татарским игом, превращение в империю, захват власти большевиками и создание советского государства - все это были такие вехи в российской истории, которые не прошли бесследно для государства и общества. Каждая из этих вех способствовала усилению государства, его возвышению над обществом.

3. Господство авторитарной власти неизбежно вело к слабости представительной власти в России. Ни зачатки прямой демократии в виде вече, ни Земские соборы, ни земства, возникшие в годы реформ Александра II, ни Государственные Думы не привели к утверждению демократических начал в российской государственной и общественной жизни. В результате в начале 90-х годов XX века Россия обладала крайне скудным опытом демократии и плюралистичной политической культуры.

4. В отличие от многих государств Европы, формировавшихся как государства-нации, российское государство (особенно начиная со второй половины XVI в.) строилось как полиэтничное. Для сохранения межнационального мира центральным российским властям волей-неволей приходилось прибегать не столько к применению силы, сколько к разделу властных полномочий с элитами тех народов, которые населяли державу, т.е. как с местными, так и этническими элитами.

5. Русская колонизация вновь присоединяемых территорий относится к особому типу. Она не сопровождалась, как это было в случае с другими мировыми империями, насилием над культурой и религией присоединенных народов. Но терпимость к культуре и религии других народов не распространялась на политическую сферу, где господствовала метрополия, опиравшаяся, правда, как уже было сказано, на местные национальные и региональные элиты.

Рассматривая проблему формирования российского государства, невольно наталкиваешься на целый ряд вопросов. Один из них следующий: в чем состояли причины его экспансии (особенно на Восток) и какие характерные черты в результате нее приобрели государство и общество?

Отвечая на первый вопрос, надо отметить, что причины экспансии состояли, с одной стороны, в объективной потребности дать отпор непрекращавшимся нашествиям и набегам многочисленных агрессоров. Прежде всего золотоордынских ханов. С другой стороны, они заключались в стремлении России максимально расширить свои владения, особенно за счет тех земель, которые славились своими богатыми природными ресурсами и которые сравнительно легко можно было завоевать. К слову сказать, этим были заняты и многие другие державы того времени. К примеру, Англия, Франция, Испания, Португалия и другие.

Кроме упомянутых, была еще одна причина российской экспансии. Она состояла в естественной потребности большого и влиятельного государства иметь максимально безопасные границы и свои собственные выходы к незамерзающим морям и удобным гаваням. Последнее требовалось не только для развития торговли, но и для обеспечения той же безопасности.

Именно по этой последней причине расширение российских границ происходило, как правило, до тех пор, пока они не доходили до естественных, т.е. природных

преград и одновременно удобных оборонительных рубежей: гор, морей, океанов, рек. При этом Россия неизбежно сталкивалась с жизненно важными интересами других государств и народов, в частности, прибалтийских, причерноморских или дальневосточных. Но поскольку выход к незамерзающим морям имел для России принципиальное и во многих отношениях жизненно важное значение, постольку она не отступала от своих замыслов и в конечном счете (нередко ценой огромных людских и иных потерь и очень длительной, подчас многовековой борьбы) добивалась своего.

В наше время природные границы уже не играют такой роли, какую они играли в прошлые века, но сбрасывать их со счетов все же нельзя.

Говоря о причинах расширения территории России, было бы недостаточно упоминать только вышеназванные.

Исторически достоверным является тот факт, что немалое число народов сами стремились под крыло России ради сохранения своей самобытности и веры, ради укрепления своей безопасности. Примеров тому немало. Достаточно вспомнить о добровольном вхождении в состав Российского государства Чувашии летом 1551 года, Башкирии - в 1557 году. В 1711 году под протекторат России ушла Молдавия, в 1655-1661 годах - Калмыкия, в 1868-1873 годах - Бухарское и Хивинское ханства. в XVIII веке под покровительство России ушли Кабарда, Восточная Грузия. Такое добровольное присоединение было, как правило, и в интересах России, нередко способствовавшей этому процессу. Различные способы формирования Российского государства оказали прямое воздействие на характер взаимоотношений народов, входящих в его состав, на центробежные и центростремительные тенденции, которые никогда не угасали в нем. В определенных исторических условиях верх брали первые, а в других - вторые. Различный характер образования государства отразился и на

уровне взаимоотношений разных народов с центральными властями. Особенно наглядно это видно на примере Финляндии и Польши. Финляндия, присоединенная к России в 1809 году в результате русско-шведской войны, ставшая Великим княжеством Финляндским, имела статус автономии. Она руководствовалась собственной Конституцией, утвержденной российским императором. Законодательным органом был сейм, а император возглавлял лишь исполнительную и судебную власти.

Примерно также, как с Финляндией, до начала 30-х годов XIX в. строились отношения между Россией и Польшей, большая часть которой отошла России по решению Венского конгресса 1815 года. Королевство Польское, как и Финляндия, управлялась на основе своей Конституции и имело собственную армию. Но после национально-освободительного восстания 1830-1831 годов Конституция была отменена, а самостоятельность Польши в составе России ограничена.

Фактически на правах автономии в состав России входили также Прибалтика и Бессарабия, длительное время сохранявшие автономное управление и местные порядки.

Если говорить современным языком, между субъектами Российского государства издавна складывались разноуровневые и разнохарактерные отношения. И хотя оно было унитарным самодержавным государством с господствующим территориальным делением, признаки национальной автономии также имели место.

Говоря в целом, к началу XX века в Российском государстве образовалась сложная комбинация из губерний, военных и горных округов, казачьих войск, протекторатов и т.д.

Как и в любой многонациональной державе, власть и управление в России в XVI - начале XX вв. представляли собой многоуровневую структуру с исторически

сложившейся иерархией, которая постепенно приспосабливалась к управлению обширными окраинами. И как уже отмечалось выше, российские власти, как правило, не стремились к искоренению национальных особенностей и культур на окраинах, а то, что обычно называлось “русификацией” (распространение православия, внедрение, обучения на русском языке и т.п.) вызывалась, по мнению некоторых исследователей в основном необходимостью их вовлечения в число полноправных имперских подданных³⁶. Не отвергая это обстоятельство, все же добавим, что народы национальных окраин, или, как говорили, инородцы, безусловно подвергались дискриминации, прежде всего политической. В частности при создании земских органов власти или выборов в Государственные Думы.

Обобщая сказанное о путях и методах формирования Российского государства, можно выделить следующие важнейшие черты этого процесса.

1. *Постепенное, растянутое по времени присоединение и освоение новых территорий, осуществлявшееся различными путями и способами.* В течение нескольких веков, с IX в. и до 70-х - начала 80-х годов XVI в., т.е. до похода атамана Ермака в Сибирь, Русь распространялась и расширялась на европейской территории. Затем, до конца XIX века, т.е. в течение трех веков, российская экспансия была направлена главным образом на Восток, в Азию. На протяжении этих трех веков шло завоевание, присоединение и частичное освоение (главным образом русскими переселенцами) огромных пространств - более 18 млн. кв. км. При этом кроме военной силы русскими использовались и различные другие методы и средства: миссионерство, переселенчество, в целом ненасильственная ассимиляция и т.п.

Постепенность колонизации и освоение новых территорий привела в конечном счете к образованию достаточно прочных связей между метрополией, т.е. центральной Россией и периферией.

2. *Российская колонизация не сопровождалась насилием над культурной и духовной жизнью покоренных или добровольно присоединившихся народов.* Тем не менее, веротерпимость и культуротерпимость сочетались с великорусским шовинизмом главным образом в политической сфере.

В результате на территории России образовался уникальный, неповторимый сплав культур, религий, народов, соединивший черты Запада и Востока, Юга и Севера, по существу особая российская цивилизация, которую некоторые исследователи склонны называть русской.

3. Хотя управление огромной страной, населенной народами, находящимися на различных ступенях развития, и осуществлялось из единого центра, из столицы, оно, как правило, *строилось с учетом местных условий, обычаев, традиций местной власти и населения и т.д., что позволяло сбалансировать интересы различных сторон.*

Большая отдаленность от Центра, плохая связь с ним, своеобразие местных условий требовали того, чтобы местные властные элиты принимали ответственность на себя и автономно решали свои собственные проблемы. Это обстоятельство играло двоякую роль. С одной стороны, избирательное, зачастую скептическое отношение к политике и решениям Центра помогало сглаживать противоречия между властями и сохранять в стране стабильность. С другой стороны, это резко снижало уровень управляемости страной и делало систему управления страной весьма консервативной и неповоротливой. Именно в этом обстоятельстве, скорее всего, кроется причина того, что современный уровень исполнения федеральных законов, президентских указов, постановлений и решений центрального правительства, по признанию многих экспертов и даже самих властей, весьма низок.

Образовавшаяся в результате экспансии Российская империя обладала не только сложной системой управления и взаимосвязей, но и целым рядом уникальных характерных черт, отличавшими ее от тех, которые принято считать классическими. Во-первых, *она представляла собой территориальный монолит с весьма прочными и достаточно устойчивыми связями между центром - метрополией и окраинами.*

В отличие от Российской, западные империи состояли из территорий, разбросанных по всему свету (как правило, заморских, весьма отдаленных от метрополий), хотя и находившихся под их безраздельной политической властью, но все же не столь подверженных прямому духовному и культурному воздействию метрополии, как российские окраины.

Во-вторых, в отличие от других империй, *в Российской никогда не велось ни межнациональных, ни религиозных войн.* Более того, под крылом русской нации многие из народов, вошедшие в ее состав, постепенно дозревали до собственной государственности и превращались в нации со всеми присущими их атрибутами.

В-третьих, *подчиняя и присоединяя земли и народы или принимая их в состав государства по их доброй воле, центральные российские власти не преследовали цель эксплуатации их природного и человеческого потенциала,* в то время как западные государства и метрополии ставили перед собой прежде всего именно эти цели и последовательно их осуществляли. Поэтому в материальном фундаменте многих прошлых и нынешних поколений жителей западных государств немалая доля колониальных богатств и природных ресурсов от нынешних стран “третьего мира”, с которыми бывшие метрополии до сих пор сохраняют самые тесные экономические, политические и иные отношения.

В России же этого практически не было. А в бывшем Советском Союзе ситуация была нередко обратная. Так называемые царские колониальные окраины, а затем

советские республики получали от центра нередко намного больше, чем отдавали ему. Речь идет не только о военной защите, основное бремя которой несла собственно России, но и об экономической, финансовой помощи и т.д. Например, Киргизия, по собственному признанию ее президента А.Акаева, в советские времена формировала почти 1/3 своего бюджета за счет Союза.

Выходит, что не метрополия богатела за счет своих окраин, а, наоборот, окраины развивались во многом за счет метрополии. Как это ни удивительно, “донорские” отношения России с некоторыми бывшими советскими республиками продолжают до сих пор, несмотря на тяжелейшее экономическое положение РФ. По состоянию на начало 1996 г., накопившаяся задолженность стран СНГ России исчислялась суммой 15 трлн. руб.³⁷ Только по товарным кредитам они задолжали России к тому времени 507,1 млн. долларов³⁸. А долги за поставленную продукцию топливно-энергетического комплекса достигли суммы в 3 миллиарда долларов³⁹. Сумма долгов растет из года в год и твердой уверенности, что когда-нибудь они будут возвращены нет. Ситуация очень напоминает ту, которая еще недавно была типичной для “СССР - страны “третьего мира”.

Возвращаясь к особенностям Российской империи, необходимо указать и на четвертое по счету обстоятельство. *Политическое господство российской метрополии, которое было различным по отношению к различным частям империи, отличалось от экономического и идеологического.* Особенно отличались отношения между столицей - Петербургом и западными частями империи, в частности Финляндией и Польшей. В связи с идеологическим господством следует особо отметить то, что центр был терпим к идеологическим своеобразиям окраин, особенно в религиозной сфере. Доминирование одной конфессии - православной над другими в общем не тормозило развитие остальных религий.

Пятое обстоятельство состояло в том, что *разноуровневый характер отношений между Центром и национальными окраинами (и только ими) издавна закреплялся в соглашениях и договорах между ними, а также в международных документах и являлся нормой.* Эта черта стоит того, чтобы обратить на нее особое внимание.

В итоге исторического развития в России сложилась достаточно гибкая, по существу **компромиссная** государственная структура со значительными различиями в отношениях между центральной властью и различными по своему характеру регионами, прежде всего различными в этно-конфессиональном отношении.

Было бы, однако, большим преувеличением и отступлением от исторической правды попытаться представить существовавшее положение как идеальное. В Российской империи нередкими были и проявления великодержавного шовинизма и межнациональной вражды, религиозных стычек, что, наряду с ограничениями политических прав и другими обстоятельствами служило детонатором для мощных национально-освободительных выступлений, особенно насильственно присоединенных пограничных народов. Случалось и так, что в этой борьбе народы обретали независимость, но по прошествии какого-то времени вновь оказывались в орбите государства Российского. В связи с этим можно вспомнить, к примеру, о прибалтийских народах.

Примечательно и то, что национально-освободительная борьба народов империи резко обострялась в кризисные периоды российской истории или в моменты резкого ослабления центральной власти и российской государственности.

Наиболее показательным примером в этом отношении служит, пожалуй, ситуация в России после Февральской и Октябрьской революций 1917 года.

Мощное, широкомасштабное движение за национально-государственную автономию, развернувшееся вскоре после краха самодержавия, убедительно доказывает, что центробежные тенденции в России в XX веке проявлялись не раз.

Уже в феврале 1917 года речь зашла о независимости Польши и Финляндии. 6 марта 1917 года территориальной автономии потребовали бурят-монголы, несколько позднее, но тоже в марте, внутренней автономии потребовала Рада украинских общественных организаций. В июне она уже настаивала на признании национальной независимости Украины.

Вынужденное маневрировать и идти на уступки, Временное правительство опубликовало 6 марта манифест о восстановлении автономии Финляндии; 19 марта оно же выступило с заявлением о новых правах гражданина-инородца. Эти права включали свободу передвижения, право собственности, право на выбор профессии, право быть избирателем, государственные служащие получили право использовать в школе национальный язык, что по существу означало право вести дела на национальном языке, и т.д. В общем инородцы освобождались от различных дискриминационных ограничений, которым они подвергались при царском режиме.

Уравнение инородцев в правах и свободах с гражданами русской национальности было, с одной стороны, признанием несправедливого отношения к ним со стороны царизма в прошлом, а с другой - преследовало цель их успокоения. Но успокоения не получилось, ибо предложенные Временным правительством меры, которые были столь желательны еще в начале века, в 1917 году были уже недостаточны и не могли удовлетворить инородцев. (Из сказанного, кстати говоря, следует весьма актуальный для нынешнего времени вывод: опоздание в решении национальных проблем не менее опасно, чем опоздание в решении экономических или политических проблем).

Поэтому не удивительно, что в 1917 году на повестку дня во всей своей остроте и в полном масштабе встал вопрос о национальной независимости, об отделении от империи. Но Временное правительство придерживалось противоположной точки зрения. Оно считало, что национальный вопрос не стоит в повестке дня, во всяком случае в таком масштабе, в каком он стоял в действительности.

Явно недооценивая серьезность и масштабы проблемы, оно игнорировало как I мусульманский съезд в Казани, так и рост популярности Украинской Рады.

В отличие от Временного правительства Советы на своем I Всероссийском съезде (3-23 июня 1917 года) в лице социалистических партий, представленных на нем, единодушно признали право народов на самоопределение. Вместе с тем прозвучало резкое осуждение всякой попытки одностороннего решения национального вопроса до созыва Учредительного собрания.

Это предупреждение было адресовано в первую очередь финнам, Сейм которых 7 (20) марта восстановил действие конституции Финляндии и готовил законопроект об установлении новых отношений с Россией и украинцами, Центральная Рада которых опубликовала 10 (23) июня первый Универсал (основной закон), провозглашавший независимость Украины.

В августе 1917 года лидеры ряда польских партий в эмиграции образовали Польский национальный комитет. Его целью было создание независимого польского государства. Комитет получил поддержку ряда западных стран, в частности Франции, Великобритании, Италии и США. В декабре того же 1917 года независимым государством была объявлена Финляндия. Соответствующую декларацию по этому поводу принял парламент бывшего Великого княжества Финляндского.

Весьма сходные процессы развивались в то же самое время в других частях Российской империи. В частности, в Литве, оккупированной германскими войсками, в

сентябре 1917 г. образовалась “Литовская тариба” (совет). 16 февраля 1918 г. Тариба провозгласила независимость Литвы. Но после пятимесячного пребывания в статусе монархии в Литве была установлена советская власть и создано Временное рабоче-крестьянское правительство. В феврале 1919 г. в Вильнюсе была образована Литовско-Белорусская советская социалистическая республика, просуществовавшая всего лишь полгода. 25 августа этого же года она была ликвидирована, поскольку вся ее территория была захвачена объединенными войсками Антанты, Польши, Литовской Тарибы и подразделением немецких войск. После оккупации Тарибой была создана Литовская республика.

Бурные процессы самоопределения не обошли стороной также Белоруссию, Молдавию, Украину, Закавказье, Среднюю Азию. Этими процессами была охвачена и сама Россия. По подсчетам Е.В.Пчелова и В.Т.Чумакова, на территории России существовали 43 “враждебных” и 38 “дружественных” Москве и советской власти государственных образований, каждое со своим правительством⁴⁰.

Осмысливая факты, связанные с возникновением и трансформацией этих государственных образований, приходишь к следующим выводам.

Во-первых, к выводу о том, что и “враждебные” и “дружественные” *государственные образования возникали в основном на периферии от Москвы, по периметру империи.* Например, “Временное правительство Северной области” (Мурманск), “Временное правительство Беломорской Карелии” с территорией 5 волостей Карельской части Архангельской губернии, “Олонецкое правительство”, управлявшее южными районами Карелии, “Правительство Русской Северо-Западной области” и т. д.

Идентичная ситуация была также в Крыму, на Дону, на Волге, на Северном Кавказе, в Закавказье, на Урале, в Сибири, на Дальнем Востоке, в Средней Азии⁴¹.

В областях, расположенных в центре, вблизи от Москвы, ситуация была иной. Центробежные тенденции здесь либо вообще отсутствовали, либо были заметно слабее, чем на периферии.

Ко-второму выводу следует отнести то, что *диаметрально противоположные тенденции, т.е. центробежные и центростремительные, действовали одновременно и развивались параллельно*. Но по мере укрепления власти Центра *центростремительные перебарывали слабеющие центробежные*.

Наконец, третий вывод связан с тем, что *центробежные тенденции* усиленно поддерживались и всячески подпитывались иноземными государствами как западными, так и восточными, явно преследовавшими свои корыстные цели.

Распад Российской империи, начавшийся в 1916 году и резко ускорившийся в 1917 году после Февральской, а затем Октябрьской революций, привел бы в конечном итоге к исчезновению ее с карты мира, если бы не исторические связи между народами Российского государства, не центростремительные тенденции и не новая государственная политика большевиков, которым пришлось пойти на радикальные уступки национально-освободительным силам и разного рода сепаратистам, отказаться от идеологии унитарного государства в пользу федеративного, хотя это и противоречило их национальной программе и идеологическим принципам государственного строительства. Об отступлении от этих принципов говорили уже первые шаги большевиков в области национально-государственного строительства, сделанные ими вскоре после захвата власти. Чтобы привлечь на сторону новой власти национально-освободительные силы и движения, правительство большевиков обнародовало 2 (15) ноября 1917 г. “Декларацию прав народов России”, провозгласившую равенство и суверенность народов России и их право на свободное самоопределение вплоть до отделения.

После опубликования Декларации ситуация развивалась еще более стремительно, чем до нее.

Уже 4 (17) ноября 1917 года Украинская Центральная Рада приняла третий Универсал, провозгласивший создание Украинской Народной Республики. Не порывая с Россией, Рада призвала ее преобразоваться в Федерацию.

В 20-х числах ноября (в начале декабря по новому стилю) 1917 года в Уфе собралась Национальная мусульманская ассамблея для подготовки национально-культурной автономии мусульман России.

В последующие месяцы центробежные тенденции набирают еще большую силу. Под давлением обстоятельств и во исполнение своих обещаний, Советское правительство было вынуждено заявить о признании независимости Финляндии (18 (31) декабря 1917 г.).

Но параллельно с центробежными процессами быстро развивались и центростремительные. Они инициировались главным образом большевистской партией и большевистскими Советами. На той же Украине, например, 11 (24) декабря в Харькове открывается I всеукраинский съезд Советов, на котором преобладали большевики и который уже на следующий день провозглашает Украину “Республикой Советов рабочих, солдатских и селянских депутатов”. Чем объясняются эти процессы: и центробежные и центростремительные? Как ни парадоксально, и одни и другие напрямую связаны с идеологией и практикой большевизма. Если говорить об идеологической основе, то достаточно полно она была выражена в трудах Ленина по национальному вопросу и в партийных документах. В частности, во 2-й Программе РКП (б) 1919 года.

С одной стороны, она была нацелена на декларирование и даже, можно считать, на фактическое обеспечение равноправия больших и малых народов, на равное право

народов на создание своей национальной социалистической государственности, а с другой стороны - на создание по сути унитарного государства.

В подтверждение этого тезиса сошлемся на некоторые идеи Ленина по национальному вопросу и положения ряда партийных документов.

Доказывая, что “интересам классовой борьбы пролетариата всех наций против самодержавия” российские социал-демократы должны “подчинять” требование национального самоопределения”⁴², Ленин в то же время считал, что “не дело пролетариата преподавать федерализм и национальную автономию, не дело пролетариата выставлять подобные требования, неминуемо сводящиеся к требованию создать автономное классовое государство и что по этой причине не следует включать в программу (речь идет о программе Союза армянских социал-демократов - Я.П.) “требование федеративной республики, ограничиваясь требованием демократической республики вообще”⁴³.

Суммируя взгляды вождя большевиков по национальному вопросу и государственному устройству многонационального общества и подводя под эти взгляды, образно говоря, общий знаменатель, можно сказать следующее:

1. Подчиняя национальный вопрос интересам классовой борьбы пролетариата внутри страны и во всем мире, Ленин-стратег, во главу угла ставивший интересы мировой революции, безусловно отдавал предпочтение унитарному крупному государству, обладающему рядом известных преимуществ перед федеративными и мелкими. “Марксисты, - писал, в частности, Ленин в широко известной работе “Критические заметки по национальному вопросу, - разумеется, относятся враждебно к федерации и децентрализации по той простой причине, что капитализм требует для своего развития возможно более крупных и возможно более централизованных государств. При прочих равных условиях, сознательный пролетариат всегда будет

отстаивать более крупное государство”⁴⁴. Именно в таких государствах может “широко развернуться борьба пролетариата с буржуазией”⁴⁵.

Несколько далее в этой же работе Ленин высказывается еще более определенно. “Но, пока и поскольку разные нации составляют единое государство, марксисты ни в коем случае не будут проповедовать ни федеративного принципа, ни децентрализации. Централизованное крупное государство есть громадный исторический шаг вперед от средневековой раздробленности к будущему социалистическому единству всего мира, и иначе как через такое государство (неразрывно связанное с капитализмом) нет и быть не может пути к социализму”⁴⁶.

Приведенные цитаты более чем наглядно показывают не только самую суть ленинских взглядов по национально-государственному вопросу, но и их цель.

Но бок о бок с Лениным-стратегом жил и действовал другой Ленин.

2. Ленин-политик-прагматик и искусный тактик, довлевший над Лениным-идеологом и Лениным-теоретиком, прекрасно осознавал, что реальные обстоятельства и устремления народов игнорировать опасно. Очевидно, что лишь по этой причине он выступил осенью 1922 года против сталинского плана “автономизации”, предусматривавшего вступление советских республик на правах автономий, т.е. при ограничении их самостоятельности и суверенности в состав РСФСР. Более того, Ленин решительно осудил идею “автономизации” и выдвинул свой план создания союза равноправных советских республик.

“Мы признаем себя равноправными с Украинской ССР и др., - утверждал он, - и вместе и наравне с ними входим в новый союз, новую федерацию... Важно, чтобы мы не давали пищи “независимцам”, не уничтожали их независимости, а создавали еще новый этаж, федерацию равноправных республик”⁴⁷.

Два в общем-то весьма противоречивых ленинских подхода к решению вопроса национально-государственного устройства пронизывают также программные документы большевистской партии. Сошлемся для примера на программу РКП (б) 1919 года, принятую VIII съездом партии. В разделе, посвященном сфере национальных отношений, отмечалось, во-первых, что во главу угла РКП ставит политику сближения пролетариев и полупролетариев разных национальностей для совместной революционной борьбы за свержение помещиков и буржуазии.

Во-вторых, программа нацеливала на необходимость уничтожения всех и всяких привилегий какой бы то ни было национальной группы и признания за колониями и неравноправными нациями права на государственное отделение.

В-третьих, в качестве одной из форм на пути к полному единству (читай - единому, унитарному государству - Я.П.) партия выдвигала федеративное объединение государств, организованных по советскому типу.

Наконец, в-четвертых, в вопросе о том, кто является носителем воли нации к отделению, РКП, исходя из исторически классовой точки зрения, предлагала считаться с тем, на какой ступени ее исторического развития стоит данная нация: на пути от средневековья к буржуазной демократии или от буржуазной демократии к советской или пролетарской демократии и т.п.⁴⁸

Все национально-государственное строительство в Советской России строилось, исходя из выше обозначенных двух ленинских подходов.

Как же на самом деле происходило это строительство и соответствовало ли оно конкретной исторической ситуации, особенностям и условиям России?

Объединительному процессу или, если применить современный термин - реинтеграции самоопределившихся до и после октября 1917 года национальных республик, (например, 17 (30) марта Временное правительство признает права

Польши на независимость; 10 (23) июня 1917 года была провозглашена независимость Украины; 24 ноября (7 декабря) 1917 года свою независимость провозглашает Финляндия и т.д.) способствовал целый ряд объективных и субъективных факторов, важнейшими из которых были: экономические связи и сложившееся (особенно в годы быстрого промышленного развития России) разделение труда между регионами; военно-оборонительный союз, образовавшийся в борьбе против интервентов и белогвардейского движения; социально-политический союз, выразившийся прежде всего в установлении в большинстве регионов страны по существу однотипного социально-политического строя в виде республики Советов при доминирующей в них роли коммунистических или революционно-демократических партий; исторический фактор, имевший особое значение и выразившийся в уже достаточно тесных межнациональных, культурных, духовных и прочих связях многих народов России. Важно и то, что до октября 1917 года у Российской империи был не только единый властный политический стержень - царская власть и вертикально-исполнительная власть, пронизывавшая все общество и государство и восходившая прямо к императору, но и национальный стержень. Как и сегодня, русские в 1917 году составляли абсолютное большинство населения страны.

Помимо названных обстоятельств важную роль в создании СССР сыграли черты национального характера россиян - дружелюбие, открытость, доброта, веротерпимость и другие. Благодаря этим качествам русский народ всегда обладал (и, надо надеяться, продолжает обладать и сегодня) своеобразным магнетизмом, притягивающим к себе другие народы.

Действие комплекса указанных причин привело к тому, что в течение достаточно короткого времени произошла реинтеграция почти всех бывших составных частей Российской империи (за исключением Польши, Финляндии, Эстонии, Латвии и

Литвы) в единое государство. В конце 1922 года процесс завершился образованием СССР.

Однако эта реинтеграция произошла на принципиально новой идейной, политической и национально-государственной основе. В результате родилось, как было объявлено на весь мир, Советское социалистическое государство, власть в котором принадлежит трудящимся классам, готовым оказывать всемерную помощь и поддержку трудящимся других стран, борющимся за свое национальное и социальное освобождение.

Новизна СССР как государственной формы заключалась также в том, что в отличие от Российской империи Советский Союз состоял не только из административных территорий, но и национальных, имевших свою государственность. Но при наличии практически всех внешних атрибутов государственности, суверенность союзных и автономных республик была на самом деле крайне ограничена.

Тем не менее, оставаясь на почве объективности, надо признать, что национально-территориальное устройство, как одно из главных основ советской государственности, было важным шагом вперед и носило прогрессивный характер. Этот шаг дал многим народам надежду на самосохранение и развитие. Другое дело, что надежда эта не вполне оправдалась и главной причиной тому была конкретная практика национальной политики в СССР. Она оказалась весьма далекой от идеала и безусловно послужила одной из основных причин распада Советского Союза. Но кроме этой причины были и другие.

Глава III. Причины распада СССР и уроки для России

Если судить по завершающей стадии процесса распада СССР, длившейся с 20-х чисел августа по конец декабря 1991 года, то надо будет признать, что вторая сверхдержава мира, долго казавшаяся монолитным утесом, распалась на удивление быстро и легко. Почти как карточный домик. Так считает немало исследователей.

Но так ли все обстояло на самом деле? И навсегда ли распалась страна, которая создавалась стараниями многих народов в течение не одной сотни лет? И еще один вопрос: какие уроки следует извлечь России, чтобы она не повторила участь СССР?

Чтобы разобраться в этом, надо вникнуть в причины распада и определить, какие из них были фундаментальными, основными, а какие были производными от них или порожденными обстоятельствами, даже волей случая, а также субъективной волей национальных элит и отдельных политиков.

К первому ряду причин, т.е. к фундаментальным, или, так сказать, корневым и потому объективным, относятся, как представляется, следующие. Прежде всего *пути, способы и средства формирования Российской империи, а затем и СССР*. Несмотря на то, что различные мирные пути и средства (добровольное присоединение с целью обретения надежного покровителя и защитника; династические браки, приводившие к объединению земель; покупка уделов, городов, деревень; передача земель великому князю по причине отсутствия прямых наследников; объединение земель посредством дипломатических переговоров для организации общей обороны или борьбы против врага, и т.д.) широко практиковались в течение всей истории формирования Российского государства, как уже отмечалось ранее, *преобладающими средствами были все же силовые, военные*. Особенно в отношении народов, населявших стратегически важные для России территории. В частности Прибалтийских и Причерноморских территорий. Поэтому как только для сепаратистски настроенных сил наступал удобный момент и складывались благоприятные условия (как это,

например, дважды случалось в XX веке: в конце 10-х - начале 20-х годов и на стыке 80-х и 90-х годов), центробежные тенденции стремительно крепили и, как правило, приводили к расколу государства или, как минимум, отколу некоторых его частей.

Следует, однако, указать на то, что наряду с силовыми методами в формировании Российского государства важную роль играл и фактор *добровольного вхождения* целого ряда народов, которые при этом преследовали свои конкретные цели. Подробнее об этом уже говорилось выше. Опыт длительного сосуществования и взаимодействия в едином государстве оказал глубокое воздействие на все народы России и СССР. Особенно сильным оно было в XX веке, когда сложился единый народно-хозяйственный комплекс.

Кроме причин, корни которых уходят в века, и которые можно причислить к объективным, на силе центробежных тенденций, разрушивших СССР, сказались субъективные причины. Среди целого ряда таких причин на первое место следует поставить *сталинские репрессии*, обрушившиеся на многие народы и слои населения, *сталинская и послесталинская теория и практика национальной политики*, выражавшаяся в явном и неявном ущемлении национальных и политических прав многих народов, насильственной русификации, идеологических преследованиях и прочих негативных моментах. В сосуществовании и взаимодействии народов СССР было, правда, и немало позитивного, о чем в свое время говорилось и писалось чрезвычайно много, и что освобождает от необходимости останавливаться на этом моменте подробнее.

Другой чрезвычайно важной субъективной причиной центробежных тенденций в Российской империи и СССР была абсолютная *диктатура центра*, являвшаяся *производной от общественно-политической системы* (самодержавия - в царские времена и государственного, командно-административного социализма - в советский

период). В те периоды нашей истории, когда эта диктатура доходила до полного игнорирования интересов национальных элит и народов, это неизбежно вызывало их протест и противодействие, подавляющееся различными, порой самыми жестокими способами и средствами. Но тогда, когда центральная власть считалась с интересами народов, в частности окраинных, вовремя шла им на уступки, стремилась ладить с ними, преобладала стабильная обстановка.

Из сказанного следует, что национальная политика центральных властей всегда играла важную роль в России. В связи с этим следует упомянуть еще об одной стороне проблемы. Ту диктатуру центра, которую терпел народ с невысоким самосознанием и низкой политической культурой, решительно отказывается терпеть народ с сформировавшимся самосознанием, превратившийся из народа “в себе” в народ “для себя”. Судя по всему, советские лидеры упустили тот момент, когда народы перешли из одного состояния в другое и когда их уже перестало устраивать и унитарное, и даже федеративное государство, а могло удовлетворить лишь конфедеративное устройство или полный суверенитет. Такой исторический момент, судя по всему, наступил уже в 60-х годах. Это значит, что уже тогда надо было менять и форму и содержание советской государственности.

Однако, исходя из уверенности (оказавшейся, на самом деле иллюзией), что на заре советской власти национальный вопрос и вопрос государственности под руководством Ленина был решен раз и навсегда, о необходимости реформирования этих сфер никто и думать не смел.

Практически абсолютная монополия КПСС на власть, внутреннюю и внешнюю политику, другие пороки командно-административной системы, привели в конце концов к *постоянно увеличивавшемуся отставанию СССР и других социалистических стран от стран Запада, а затем и Востока.* Это обстоятельство также было

причиной распада СССР. Воздействуя на мировоззрение не только национальных элит, но и простых граждан, отставание побуждало задуматься не только о причинах, но и путях и средствах его преодоления. Освобождение от диктата Москвы, обретение государственного суверенитета многим казалось эффективным средством ускорения своего социально-экономического развития.

Если исходить из того, что центробежные тенденции были характерны для России во все времена, включая советские, что они всегда имели под собой объективную основу, то нельзя будет не признавать также того, что они крепили и отчетливо проявлялись в наиболее трудные периоды нашей истории и особенно в моменты тяжелого экономического положения, ослабления центральной власти, смуты и т.д.

О тяжелом состоянии дел в экономике СССР в 1991 году наглядно говорят признания первого заместителя премьер-министра СССР В. И. Щербакова. Выступая в июле 1991 года на Президентском совете он сделал следующий вывод: если не принять немедленных мер, примерно к декабрю Советский Союз развалится. Помимо политических амбиций национальных элит в республиках, к этому толкали неодолимые экономические процессы. Уже не только между областями и республиками - даже между районами внутри областей вставали заставы, запрещали вывозить товар к соседям. Крах рубля вел к краху единого рынка и союзного государства.

Ситуацию могли переломить лишь твердые решительные и непопулярные меры. Но никто не хотел к ним прибегать. Ни М.С.Горбачев, ни другие руководители СССР

49

К числу субъективных причин распада СССР относилась и политика КПСС в сфере национально-государственных отношений, а также то, что партия по

существо была не только правящей, но и партией-государством, сосредоточившей в своих руках важнейшие государственные функции. Все, что происходило в КПСС, прямо отражалось на всех сферах государственной и общественной жизни СССР. Поэтому, когда в конце 80-х годов началось разрушение партии, стового хребта политической системы и государства, это не могло не сказаться негативно на состоянии межнациональных отношений и государственности .

Называя субъективные причины распада СССР, нельзя не упомянуть еще и следующие: *личные властные амбиции высших государственных деятелей СССР и некоторых союзных республик, использовавших быстро набиравших силу процессы дезинтеграции, а также недостаточную смелость и решительность союзных руководителей и прежде всего М.С.Горбачева в отстаивании общегосударственных интересов.* Такого рода амбиции проявились в конце 80-х-начале 90-х годов многократно. И каждый раз они давали мощный толчок центробежным тенденциям в стране.

Для иллюстрации приведем некоторые факты из истории национального вопроса в СССР последних лет его существования.

23 августа 1987 г. в трех Прибалтийских республиках состоялись демонстрации по случаю 48-й годовщины со дня подписания советско-германского пакта 1939 г., прошедшие под националистическими лозунгами. В октябре того же года состоялись демонстрации в Ереване, имевшие продолжение в феврале следующего, 1988 г., по всей территории Армении и требовавшие присоединения к этой республике Нагорно-Карабахской автономной области, населенной на 3/4 армянами и с 1923 г. включенной в состав Азербайджана. 23 марта Президиум Верховного Совета СССР отказался удовлетворить требование Армении о присоединении к ней Нагорного Карабаха. В ответ его областной Совет 12 июля объявляет о выходе области из

состава Азербайджана и о присоединении к Армении. 18 июля это решение было отменено Президиумом Верховного Совета СССР.

Движение суверенизации быстро набирало силу по всей территории СССР, становясь при этом все более радикальным. 16 ноября 1988 г. Верховный Совет Эстонии провозгласил верховенство законов республики над законами СССР. Это была по существу декларация о суверенитете. 26 ноября, т.е. уже через 10 дней, Президиум Верховного Совета СССР отменил ее. Весной 1990 г. ситуация повторяется в другой Прибалтийской республике - Литве. 4 марта на выборах в республиканские органы власти в Литве победу одержали представители движения "Саюдис" во главе с Ландсбергисом. А за год до этого (16 февраля 1989 г.) это движение выступило за самоопределение республики.

Через неделю после выборов (11 марта 1990 г.) Литовский парламент 124 голосами из 133 высказался за восстановление независимости республики. Ввод советских войск в Вильнюс 23 марта еще больше накалил обстановку. Не только в Литве, но и во всей Прибалтике. В результате уже 30 марта за независимость Эстонии проголосовал новый эстонский парламент.

Стремление Москвы противодействовать процессу суверенизации или, точнее говоря, начавшемуся фактическому распаду страны, привело к противоположным результатам. Принятый 3 апреля 1990 г. Закон о выходе республик из состава СССР, условия которого заметно затруднили самоопределение республик, экономические блокады и т.п. только подлили масла в огонь и резко усилили противостояние республик Центру.

В этой ситуации неадекватно, как представляется, повела себя и Россия, государствообразующая республика. 12 июня 1990 г. Парламент РСФСР,

председателем которого 29 мая того же года был избран Б.Н.Ельцин, провозгласил 907 голосами против 13 суверенитет республики⁵⁰.

В августе 1991 года, в момент путча, ГКЧП-сты, настойчиво повторявшие, что они стремятся спасти Советский Союз как целостное государство, в конце концов получили прямо противоположный результат. Уже 20 августа Верховный Совет Эстонской Республики принял постановление о государственной независимости Эстонии. Подобные шаги сделали в оставшиеся дни августа и другие республики: 21-го - Латвия, 24-го - Украина, 25 -го Белоруссия, 27 -го Молдавия, 30-го -Азербайджан - 31-го Киргизия и Узбекистан⁵¹. Что касается России, то, как уже говорилось выше, декларацию о ее суверенитете Парламент республики принял еще 12 июня 1990 г.

Процесс распада продолжался и в сентябре 1991 года. 6 сентября Госсовет СССР на своем первом заседании признал независимость Латвии, Литвы и Эстонии. Еще раньше устами Б.Ельцина, избранного 12 июня 1991 г. первым президентом РСФСР, их независимость признала Российская Федерация.

По мере ухудшения экономической и политической ситуации в стране, союзные республики все настойчивее требовали большей самостоятельности. В октябрь-ноябре 1991 г. многие из них ставили вопрос о создании национальной армии, введении собственной валюты, о самостоятельных внешних сношениях и т. д.

Предпринимало ли что-нибудь в это время союзное руководство, чтобы предотвратить распад страны? Если судить по документам, предпринимало, но успеха его действия не принесли. Уже 26 августа, выступая на внеочередной сессии Верховного Совета СССР, М.С.Горбачев заявил: “Незамедлительное возобновление процедуры подписания Союзного договора - приоритетная задача”⁵². Но отказ некоторых республик подписать его в прежнем виде поставил на повестку дня вопрос о внесении в него поправок. Сложившуюся ситуацию обсудил внеочередной пятый

Съезд народных депутатов СССР, состоявшийся в первых числах сентября 1991 года. Вполне адекватное отражение эта ситуация получила в Заявлении Президента СССР и высших руководителей союзных республик⁵³.

Обоснованно опасаясь опасного обвального распада экономических и иных связей, руководители, подписавшие это Заявление, предлагали “обратиться ко всем республикам независимо от декларируемого ими статуса с предложением безотлагательно заключить экономический союз с целью взаимодействия в рамках единого свободного экономического пространства и для нормального функционирования народного хозяйства, жизнеобеспечения населения, ускоренного проведения радикальных экономических реформ”⁵⁴.

Для координации управления народным хозяйством и согласованного проведения экономических реформ было принято решение “создать временно межреспубликанский экономический комитет с представителями всех республик на паритетных началах”.

Кроме этого было признано целесообразным “заключить соглашение на принципах коллективной безопасности в области обороны в целях сохранения единых вооруженных сил и военно-стратегического пространства, проведения радикальных реформ в Вооруженных Силах, КГБ, МВД и Прокуратуре СССР с учетом суверенитета республик”⁵⁵.

Среди прочих пунктов Заявления обращает на себя внимание пункт 7-й, который гласит: “Просить Съезд народных депутатов СССР поддержать обращение союзных республик в ООН о признании их субъектами международного права и рассмотрении вопроса об их членстве в этой организации”⁵⁶.

Так ставился вопрос 2(!) сентября, т.е. уже через две недели после путча. И это явно свидетельствовало о стремлении союзных республик изменить не только свой статус внутри СССР, но и на международной арене.

Наряду со стремлением сохранить единую страну в виде Союза Суверенных Государств руководство СССР пыталось в осенние месяцы 1991 года решить и другие насущные задачи. Прежде всего задачу заключения Экономического соглашения и сохранения единых Вооруженных Сил.

Обосновывая преимущества общего экономического пространства, один из самых его последовательных сторонников Г.А.Явлинский предупреждал на заседании Государственного Совета 11 октября 1991 года: “Некоторые утверждают, что из нынешнего сложного положения легче выйти поодиночке из-за того, что страна “слишком разная”. Однако не только прогнозы, но и подсчеты показывают, что цена обособления будет крайне высокой. При этом платить будут не политики, а люди. Результатом раздела страны станет падение производства, безработица, распад денежной системы.

Чем шире и свободнее внутренний общесоюзный рынок, тем легче экономике пережить реформу, ибо другого, внешнего рынка у нее нет. Борьба ее республиканских политиков между собой обернется войной с собственными производителями.

Сегодня каждая республика считает себя ограбленной и подсчитывает, кто живет за ее счет. Но ведь всех в равной степени грабит система. При общем рынке, свободных ценах и отсутствии таможенных барьеров грабежа больше не будет”⁵⁷.

Через неделю после заседания Госсовета, т.е. 18 октября 1991 года в Кремле Президент СССР и руководители 8 республик (без Украины, Молдавии, Грузии и

Азербайджана) подписали Договор об экономическом сообществе суверенных государств.

Государства - члены Экономического сообщества договорились о сближении хозяйственного законодательства и проведении согласованной политики в следующих областях: предпринимательство; рынок товаров и услуг; транспорт, энергетика, информация; денежная и банковская системы; финансы, налоги и цены; рынок капитала и ценных бумаг; рынок труда; таможенные правила и тарифы, внешнеэкономические отношения и валютная политика; государственные научно-технические, инвестиционные, экологические, гуманитарные и иные программы (в том числе по ликвидации последствий стихийных бедствий и катастроф), представляющие общий интерес для Экономического сообщества, стандартизация, патентное дело, метрология, статистика и бухгалтерский учет⁵⁸.

Не углубляясь далее в анализ попыток здравомыслящих и прагматичных политиков, которых было немало, сохранить единую, но кардинально реформированную страну, исходя при этом не только из исторического опыта, но и прагматичной целесообразности, заметим, что попытки эти потерпели поражение. В декабре 1991 года СССР окончательно распался.

По прошествии времени различные аналитики и политики, как отечественные так и зарубежные по-разному трактуют и оценивают события, происходившие в СССР осенью 1991 года.

В подтверждение сошлемся на некоторые из них. “Процесс распада Советского Союза был настолько объективен, - отмечал Б.Ельцин 14 марта 1996 г. в интервью российскому телевидению в связи с пятой годовщиной проведения референдума о будущем Союза ССР (17 марта 1991 года), - что его нельзя уже было реанимировать никакими средствами”.

По мнению российского Президента, процесс распада Союза продолжался уже несколько лет и был неизбежен. Объясняя основную причину распада государства, Б.Ельцин указал на то, что союзные республики не стали верить руководству страны. “Начало складываться впечатление, - говорил Президент, - что центральная власть им не помогает, что она им ни к чему и они могут справиться самостоятельно”⁵⁹.

Беловежское соглашение, по мнению Ельцина, это реакция на фактический распад Союза, попытка республик хоть что-то спасти. В Беловежской пуще была сделана попытка сохранить прежде всего экономические связи - ведь у всех республик была одна система, совсем распасться было нельзя, поскольку в одиночку не выстоять.

В то время как Б.Ельцин видит главные причины распада СССР в слабости центральной власти и потере веры в них со стороны союзных республик, другие российские политики интерпретируют их иначе.

Николай Егоров, бывший в свое время руководителем Администрации Президента РФ, видел основным виновником развала Советского Союза и КПСС М.С.Горбачева и те процессы, которые развивались в период перестройки. “Распад СССР, - отмечал он в одной из своих статей, - фактически начался в годы перестройки. И главная причина состояла не в попытках реформировать изживший себя тоталитарный строй, а в непоследовательности такого рода попыток. К тому же шараханья М.С.Горбачева из крайности в крайность, его бесконечные метания и лавирования, страх перед изменениями, на которые он сам вроде бы решился, довершили дело. КПСС стала разваливаться на глазах, вследствие чего начал разваливаться и государственный механизм, приспособленный служить командно-административной системе.

В республиках Союза стали крепнуть национальные движения, а местное руководство, опираясь на них, использовало статьи Конституции, чтобы “отделиться” от Москвы, рассчитывая и сохранить собственную власть, и избежать национальной катастрофы, если союзный Центр рухнет сам по себе”⁶⁰.

Упрекая Горбачева в том, что он “метался между различными идейными лагерями, но так и не сумел преобразовать свою партию, а только погубил великую страну”, Н.Егоров всячески возвышает роль Б.Ельцина. По мнению бывшего руководителя Администрации Президента, подписав Беловежские соглашения, Россия, благодаря Б.Н.Ельцину “спасла от страшной трагедии не только себя, но, возможно и весь мир. Такова истинная, а не выдуманная цена Беловежских соглашений”. Уже тогда, когда развивался Ново-огаревский процесс, Ельцин, по утверждению Н.Егорова, “предлагал, по сути дела, строить Союз на принципах конфедерации - т.е. объединения суверенных республик для совместного решения важнейших проблем, связанных прежде всего с их военной, экономической, политической и экологической безопасностью, обеспечением гражданских прав и свобод. Но М.С.Горбачев, видимо, испугался столь глубокого реформирования Союза, а к тому же, очевидно, не увидел в таком Союзе достойного места для себя. Нерешительностью и колебаниями генсека воспользовались заговорщики из ГКЧП: путч был направлен на то, чтобы силой скрепить распадавшийся Союз, на отживших тоталитарных основах.

Логика развития дальнейших событий была неумолима: после путча горбачевское руководство оказалось растерянным, парализованным, а отделение Прибалтики, санкционированное Центром, и последовавшее за ним решение Украины стать самостоятельной, подтвержденное референдумом, сделали распад СССР свершившимся фактом.

И вопрос теперь встал по-иному: как избежать, если можно так выразиться, неуправляемого развала СССР - процесса, который уже начал распространяться и на Российскую Федерацию. Такова схематично - предыстория Беловежских соглашений. Они не только не “спровоцировали” развал Союза, “они создавали - и создали - предпосылки для того, чтобы максимально ограничить его неизбежные негативные последствия”⁶¹.

Приведенные оценки и суждения принадлежат людям из российской “партии власти”. А что думают о распаде Союза люди, возглавлявшие СССР в последние месяцы его существования?

Большинство из них продолжают настойчиво утверждать, что распад СССР был обусловлен лишь субъективными, в основном личностными причинами и что его можно было предотвратить. Этой теме посвящено уже немало книг и статей⁶². Нет сомнений, что и в будущем к ней будут возвращаться снова и снова.

Следует, однако, сделать одну существенную оговорку. Называя субъективных виновников распада СССР, каждый бывший или действующий политик оправдывает свои действия и перекладывает вину на других. Но практически никто из них не указывает на глубинные, фундаментальные причины случившегося. В отличие от политиков, ученые и исследователи такие причины называют⁶³.

Наряду с суждениями и выводами отечественных политиков интерес представляют и мнения зарубежных. Вот что о причинах распада СССР думает, к примеру, известный американский политический деятель Боб Доул. “Падение советской империи,- отмечал он в журнале “Foreign Policy” (Spring, 1995), - не было ни неизбежным, ни предопределенным объективными историческими силами; скорее лидерство, действия и жертвы Запада привели к победе в “холодной войне”⁶⁴.

Но далеко не все на Западе думали и думают так как Боб Доул. Например, Петер Швейцер, автор книги “Победа. Роль тайной стратегии администрации США в распаде Советского Союза и социалистического лагеря”, убежден, что СССР развалился не потому, что Соединенным Штатам благоприятствовало время, а в результате деятельности США. Автор настаивает на том, что в 80-е годы имело место намеренное уничтожение государственной системы СССР, удавшееся вследствие непрофессионализма советской элиты и, в частности, служб государственной безопасности⁶⁵. С Петером Швейцером и Глебом Павловским не согласен известный российский ученый, доктор исторических наук Г.И.Мирский, который считает, что “статья Г.Павловского уводит в сторону от осмысления подлинных причин гибели советского режима и Союза, предлагая взамен упрощенную схему “заговора врагов”, схему, соответствующую традиционному советскому менталитету и - более того - уходящую своими корнями к давнишнему российскому комплексу неполноценности”⁶⁶. Правда, сам Георгий Мирский воздержался называть причины распада СССР и краха советской системы. Зато эти причины назвали эксперты и исследователи, принимавшие участие в “Круглом столе”, состоявшемся 16 декабря 1997 г. в Горбачев-фонде под названием “Пять лет Беловежья: итоги и перспективы”.

Кто-то из участников этого “круглого стола” обвинял в случившемся по существу политическое руководство России во главе с Ельциным (К.Затулин), кто-то характер СССР, представлявший собой “централизованное империалистическое государство, в крайней степени милитаризованное и подчиненное единой идеологии. Вот такой Советский Союз безусловно был обречен на распад, как только началась его демократизация...” (А.Арбатов), кто-то увидел главную причину распада СССР в инстинктивном стремлении великороссов выделиться из состава СССР, создать свое собственное национальное государство” (А.Ципко), кто-то - в кризисе великорусской

нации (Г.Попов), кто-то - в критической роли августовского путча 1991 г. и позиции Компартии РСФСР во главе с И.Полозковым и Г.Зюгановым, а также в борьбе российского руководства с советским руководством за Кремль (В.Никонов), кто-то - в действиях российской республиканской элиты, созревшей до того уровня, когда централизованное государство стесняло перспективы ее развития (Б.Кагарлицкий) и т.д.⁶⁷.

При всей значимости позиций, высказанных на этом “круглом столе” известными специалистами и учеными, нельзя не заметить, что почти все они отдают предпочтение субъективным причинам, и очень мало говорят об объективных.

Наличие объективных и субъективных причин распада СССР вовсе не означает, что это должно было произойти непременно.

С нашей точки зрения, распад СССР не был абсолютно предрешенным и неизбежным. И как это не прозвучит парадоксальным, Советский Союз еще не распался до конца. Республики (кроме Прибалтийских) и особенно народы бывшего СССР все еще немало объединяет. Не только единое информационное пространство, но и система обороны, прежде всего ПВО, различные системы и линии коммуникаций, многие миллионы гуманитарных связей, единые внешние границы СНГ и необходимость их совместной защиты, весьма прозрачные внутренние рубежи и многое другое. В качестве иллюстрации к сказанному сошлемся лишь на одно мнение. Его автором является бывший министр путей сообщения РФ Геннадий Фадеев. Отвечая на вопрос, много ли железных дорог осталось после развала СССР, он сказал; “Да все и остались. Вся союзная сеть из 19 дорог сохранена. Сохранены единая для всех стран СНГ транспортная сеть, единый парк подвижного состава, единая тарифная политика, единое расписание поездов, единая кооперация в ремонтно-техническом обслуживании, единые правила эксплуатации....”

Похоже на то, что если наша держава не развалилась окончательно, то только потому, что все ее части схвачены скрепами железных дорог»⁶⁸.

В дополнение Г.Фадеев заметил, что за прошедшие после распада СССР годы в железнодорожной системе немало изменилось. Изменилась структура управления - все 19 дорог получили полную самостоятельность. Министерство оставило за собой лишь функцию управленческого центра по организации перевозок.

Не стоит, однако, преувеличивать значение тех связей, которые еще сохранились. Главные - экономические - разорваны почти полностью, и в этом состоит основная причина затянувшегося на неопределенное время переходного периода. Их восстановление (и то частичное) происходит с огромным трудом и потребует немало лет.

* * *

Какие же уроки из фактов распада СССР должна извлечь для себя Россия?

Формулируя вопрос таким образом, автор исходит прежде всего из того факта, что нынешняя Россия формировалась таким же образом, как Российская империя и СССР. Иными словами, современная Россия - плоть от плоти прежнего государства. И то, о чем говорилось выше, в значительной степени применимо к ней. Это значит, что в России существуют и действуют такие же центробежные и центростремительные силы, какие действовали в бывшем СССР. За исключением, конечно, того, что собственно русская нация составляет 80% населения России. Но это не служит абсолютной гарантией от самораспада.

Отсюда урок **первый и главный**. Чтобы не повторять печальную участь Союза ССР (вероятность этого весьма велика, поскольку продолжают крепнуть - и не без помощи центра - мощные центробежные силы), *нынешняя Россия должна, как представляется, пройти через этап глубокого реформирования своего национально-*

государственного устройства. Из унитарного государства, какой она была при СССР, Россия должна трансформироваться в подлинную федерацию, или в крайнем случае в федерацию с некоторыми элементами конфедерации. Но не более того. Тот процесс, который идет сейчас и, судя по всему, будет продолжаться в ближайшем будущем (о нем подробно говорилось в I-й главе этой работы), приведет, скорее всего, если не к распаду страны, то к ее конфедеративному устройству. А это не соответствует ни внутренним потребностям народов России и прежде всего русской нации, ни ее роли в мире. Как нынешней, так и возможной роли в будущем. Распад России может привести к таким трагическим последствиям, от которых сама Россия едва ли оправится. Распад или конфедерация также не позволят русской нации раскрыть свой потенциал и явить его миру во всем блеске и в полном объеме. В сложной ситуации окажется и внешний мир.

Второй урок. *Исторические перекосы деформации в национальной политике государства следует решительно устранить.* Народам, которым сталинский геноцид нанес чрезвычайно глубокие и до сих пор не зажившие раны, надо не только принести высочайшие извинения, им всеми силами надо помочь возродиться и создать свою государственность. Именно в этом будет состоять исправление исторической несправедливости по отношению к ним.

Третий урок. *Насильственная или навязываемая русификация по отношению к нерусским народностям должна быть навсегда исключена из практики правящих сил страны.*

Четвертый урок. Россия - во многих отношениях уникальное образование. Поэтому не только в области национальных отношений, но и в других областях, в частности, в экономике и особенно в сельском хозяйстве, *опыт решения накопившихся проблем должен сообразовываться с конкретными местными*

условиями. Регионы должны иметь автономию в решении всех своих локальных проблем. Но там, где вопрос касается общегосударственных интересов (как внутренних, так и внешних), местные власти должны тесно взаимодействовать с центральными властями и сообщая, под их руководством решать эти задачи.

Пятый урок. *России крайне необходимо определиться со своей новой ролью в СНГ и в мире. При этом следует учитывать не только то, что за пределами РФ проживает 25 млн. русских, но и то, что народы бывшего СССР связаны между собой миллионами родственных и иных связей.*

Если перечисленные уроки будут учтены, Россия не только сохранит свою государственность, но и укрепит ее.

Часть II.

Современный опыт и перспективы реформирования Российской государственности.

Глава I. Практика и теория федеральных властей

Судя по степени внимания к проблеме переустройства государственности, федеральные власти современной России вполне осознают огромную важность этой проблемы и объективную необходимость ее конструктивного решения. В подтверждение такого вывода сошлемся прежде всего на те конкретные практические действия, которые были предприняты в этой сфере российскими властями за годы прошедшие после распада СССР, а также на те документы, которые были ими приняты в последнее время.

Что касается практических действий центральных властей, то их можно условно разделить на несколько этапов. Первый начался сразу же после 12 июня 1990 года, т.е. в день принятия Первым съездом народных депутатов РСФСР Декларации о государственном суверенитете России. Не без поддержки центральных российских властей процесс суверенизации перекинулся в регионы, первоначально на автономные республики. С удовлетворением восприняв призыв “Берите столько суверенитета, сколько сумеете переварить”, следуя примеру новых российских лидеров, автономные республики одна за другой потребовали от союзных властей уравнивать их в правах с союзными республиками, и это нашло отражение в проекте нового союзного договора о создании “Союза Советских Суверенных Республик”, представленного на рассмотрение республикам 23 ноября 1990 г. и вынесенного на следующий день на всенародное обсуждение⁶⁹.

Первый этап практических действий длился, как представляется, с 12 июня 1990 г. до 31 марта 1992 года, т.е. до подписания (но уже в принципиально новых

исторических условиях) Федеративного договора, работа над которым продолжалась более полутора лет. Этот первый этап можно с полным правом называть *этапом “парада суверенитетов”*. На этом этапе национальные образования в составе России настойчиво добивались повышения своего политического статуса. Во главе движения стояли самые крупные и богатые автономии: Татарстан, Башкортостан и Якутия. В основе движения лежала национальная идея, или, говоря иными словами, идея возрождения национальных государств, языка, культуры. Именно эта идея доминировала в программах и практических действиях национальных движений и была взята на вооружение региональными элитами, стремившимися сохранить свою власть в новых условиях.

В этот период существовала реальная повышенная опасность раскола страны, поскольку тенденция децентрализации власти явно преобладала, а власть Центра была неустойчива.

Преодолеть эту тенденцию удалось с помощью Федеративного договора. По замыслу властей, этот документ должен был закрепить разграничение полномочий и предметов ведения между федеральными органами и субъектами РФ - республиками, краями, автономными округами и областями. Выступая на церемонии подписания договора Б.Ельцин отметил: ”В критический момент, который переживает сейчас Россия, нам хватило сил, мудрости и ответственности, чтобы всем вместе отвести угрозу распада, которая нависла над нашей Россией. Сегодня мы можем сказать нашим согражданам, народам, которые столетиями живут вместе, всему мировому сообществу: единая Россия была, есть и будет. Ход отечественной истории не прервется”⁷⁰. Свои подписи под договором поставили Президент РФ Б.Н.Ельцин, Председатель Верховного Совета РФ Р.И.Хасбулатов, президенты или председатели Верховных советов 18 республик, главы их исполнительной власти, а также

руководители краев, областей, Москвы, Санкт-Петербурга, автономий. Не подписали договор лишь Татарстан и Чечня⁷¹. Башкортостан подписал его с оговорками, содержащимися в приложении.

Отказавшись подписать Федеративный договор, провозгласив себя независимыми государствами, Татарстан и Чечня бросили тем самым вызов власти Москвы и поставили под угрозу территориальную целостность РФ. Приграничное положение Чечни делало и делает такую угрозу вполне реальной. Ситуация с Татарстаном была и остается иной. Располагаясь неподалеку от центра европейской части России, имея многонациональное население, при котором титульное население составляет меньше половины (48,5%), Татарстану будет весьма сложно (если не сказать - невозможно) выйти из состава Российской Федерации.

Хотя факт подписания Федеративного договора несколько ослабил сепаратистские тенденции в России, проблема реформирования государственного устройства продолжала оставаться чрезвычайно злободневной. Ситуация осложнялась не только из-за позиции Татарстана и Чечни, но и из-за того, что ряд других республик, подписавших Договор, одновременно объявили о главенстве на своих территориях своих Конституций.

В тот период времени Российская Федерация еще не имела новой Конституции, чем не замедлили воспользоваться входящие в нее территории. Они принимали свои Основные законы по собственной инициативе и собственному разумению, никак не согласовывая их ни с Центром ни друг с другом. Но если бы только Основные законы.

Неуправляемый и бесконтрольный процесс местного законотворчества быстро охватил не только республики, но и области и другие административные территории России. Как будто оговорившись, все дружно начали борьбу за повышение своего статуса и уравнивание своих прав с правами национальных автономий. В результате

один за другим стали создаваться и появляться на свет областные Уставы, или своего рода областные конституции. Первый из них был принят в Иркутской области. Дело вскоре дошло до попыток ряда областей объединиться и провозгласить себя независимыми государствами (Уральская Республика, Дальневосточная Республика и др.). Но в отличие от национальных республик области не использовали в своей борьбе за самостоятельность национальные лозунги. Тем не менее, опасность дезинтеграции от этого не уменьшилась.

По этой причине правовой кризис продолжался и после заключения Федеративного договора. При этом к этническому сепаратизму добавился региональный сепаратизм областей с преимущественно русским населением.

Все эти обстоятельства подталкивали Центр, с одной стороны, к усилению федеральных органов, укреплению правовых основ их деятельности, а, с другой стороны, - к поиску *формулы согласия* с регионами.

Первая задача была решена (так казалось властвующей элите в конце 1993 г.) принятием 12 декабря 1993 г. новой Конституции РФ. Ее составной частью стали многие положения Федеративного Договора⁷². В соответствии с пунктом 3 ст. 11 новой Конституции разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти федерации и органами государственной власти ее субъектов осуществляется самой Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. При этом Заключительные и переходные положения Конституции, содержащиеся в ее втором разделе, предусматривают (п.1), что в случае несоответствия положений Федеративного договора положениям Конституции действуют положения Конституции.

Вслед за Федеративным договором Конституция закрепила состав членов (субъектов) федерации. Среди упомянутых 89 - 21 республика, 6 краев, 49 областей,

10 национальных округов, 1 автономная область и 2 города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург). Выделяются два типа субъектов федерации - национально-государственные образования, т.е. члены федерации, имеющие атрибуты самостоятельных государств (это - все республики и национальные округа) и административно-территориальные образования (края, области, города федерального значения).

Что касается *формулы согласия* между Центром и регионами, поиск которой, как говорилось выше, начался вскоре после того, как Татарстан и Чечня не подписали Федеративный договор, то она нашла свое отражение в двухсторонних договорах о разграничении предметов ведения и полномочий между Федеральным центром и субъектами РФ.

Первым, а именно 15 февраля 1994 г. был подписан Договор “О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти республики Татарстан”. Выступая на церемонии подписания этого документа Б.Ельцин подчеркнул, что договоры такого типа являются, по сути, единственной конституционной возможностью цивилизованно, без выкручивания рук, снятия противоречий между Конституцией РФ и республиканскими конституциями.⁷³

В соответствии с договором, Татарстан получил не только право устанавливать и поддерживать отношения и заключать договоры со всеми субъектами РФ (п.10, ст. II), но и участвовать в международных отношениях, устанавливать отношения с иностранными государствами и заключать с ними соглашения, не противоречащие Конституции и международным обязательствам РФ, участвовать в деятельности соответствующих международных организаций (п. 11. ст. 11), а также самостоятельно осуществлять внешнеэкономическую деятельность (п. 13. ст. 11)⁷⁴. Годы, прошедшие

после подписания договора между Москвой и Татарстаном, показали, что он в полной мере воспользовался содержанием этого документа. Это выразилось как в его внутренней политике, так и во внешней. И в одной сфере и в другой Татарстан по существу действует автономно, не согласовывая свои действия с Центром. Дело уже дошло до того, что 30 октября 1998 г. Госсовет Татарии принял во втором чтении “Закон о гражданстве Республики Татарстан”. Согласно этому закону, Татария имеет собственное гражданство, обладание которым автоматически влечет за собой обладание гражданством РФ. Согласно другому положению закона, допускается предоставление гражданства Татарии лицам, не имеющим российского гражданства. Решение об этом должен принимать президент республики. В законе зафиксирована также норма, согласно которой субъект федерации вправе самостоятельно, без согласования с Центром, решать вопросы, связанные с предоставлением политического убежища на своей территории⁷⁵.

Широкие полномочия, полученные одной из автономных республик, фактически перечеркнули Федеративный Договор от 31 марта 1992 г. Уже в момент подписания договора с Татарстаном, многие автономные образования и вслед за ними другие субъекты РФ заявили, что они также хотели бы строить свои отношения с федеральным центром на основе двусторонних соглашений. Настойчивее и непримиримее других вела и ведет себя в этом отношении Чечня.

Учитывая огромное значение этой проблемы для будущей Российской государственности, остановимся на ней поподробнее.

До декабря 1994 г., т.е. до начала войны в Чечне, многим аналитикам казалось, что заключив 31 марта 1992 г. Федеративный договор и 15 февраля 1994 г. договор с Татарстаном, центральным властям удалось найти удачную формулу согласия во взаимоотношениях между Центром и национальными автономиями. Тогда казалось

также, что в том или ином виде суть договора с Татарстаном может быть повторена в договорах с другими автономными национальными образованиями и что прочная государственность и стабильность в России будут таким образом обеспечены. Но начало войны в Чечне, а затем подписание договоров с краями и областями, не являющимися национальными образованиями такую уверенность поколебали и заставили задуматься: а верен ли тот путь, по которому идут федеральные власти, пусть даже из самых благих побуждений? Не приведет ли он в конечном счете к непредвиденным результатам, т.е. к распаду страны на удельные противоборствующие губернии, которые станут легкой добычей внешнего мира?

Сомнения еще больше усилились, когда 8 декабря 1995 года было подписано соглашение об основных принципах взаимоотношений между Российской Федерацией и Чеченской Республикой, по которому Чечне предоставлялись значительно больше прав, чем другим автономным республикам и когда 31 мая 1996 года в “Российской газете” был опубликован проект “Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Чеченской Республики”. В соответствии с Указом Б.Ельцина №789 от 28 мая 1996 г. этот проект должны были вынести на всенародное обсуждение, а после 30 июня того же года в доработанном виде его должны были представить президенту РФ. Сообщений о его дальнейшей судьбе в печати не было. И не могло быть. Поскольку в августе 1996 г. А.И.Лебедь, бывший в то время секретарем Совета Безопасности РФ и А.Масхадов, президент Чечни подписали Хасавюртовское соглашение, по которому окончательное решение о статусе Чечни откладывалось на 5 лет, т.е. до 2001 года.

В тот же период времени некоторые государственные деятели (тот же А.И.Лебедь, например) вполне серьезно заговорили о том, что они не исключают отделения Чечни

от России в том случае, если таким будет волеизъявление народа этой республики на референдуме. Отвечая на вопрос журнала “Шпигель”: “Готовы ли вы предоставить Чечне полный суверенитет?”, Лебедь, отметил, в частности, следующее: “Чеченцы должны заявить о своей воле на референдуме. Если народ пожелает независимости, пусть ее получит. 150 лет российско-чеченских отношений - это в лучшем случае скрытая вражда, а так - открытая война”⁷⁶. Правда, вскоре после этого интервью, отвечая на вопросы журналистов из “Нью-Йорк таймс”, Лебедь полностью отказался от своей прежней позиции по чеченской проблеме ⁷⁷. Но не отказались другие.

К примеру, Николай Семенов советник бывшего Председателя Правительства РФ В.С.Черномырдина. Выход Чечни из состава России всегда, с самого начала переговоров, утверждал он летом 1996 г., рассматривался как вполне возможный вариант. Но при двух неперемных условиях: если такова будет воля народа и сформируется определенная правовая база, т.е. будут внесены соответствующие изменения в Конституцию Российской Федерации ⁷⁸. За предоставление независимости Чечне неоднократно высказывался и мэр г. Москвы Ю.М.Лужков.

Если к отделению Чечни склоняются некоторые представители Кремля, то что говорить о лидерах этой республики. Они исходят исключительно из того, что их республика - суверенное государство. “В наших отношениях с Россией - при подписании документов особенно,- отмечал в своем интервью газете “Известия” З. Яндарбиев, один из лидеров чеченских сепаратистов,- мы исходим из того, что Чеченская республика является независимым государством, субъектом международного права, хоть и не признанным”⁷⁹. Этой же позиции придерживается и президент республики А.Масхадов и другие ее руководители.

Особый статус Чеченской Республики “как суверенного, демократического, правового, социального государства” получил отражение и в официальных

российско-чеченских документах. В частности, в проекте “Договора о разграничении предметов ведения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Чеченской Республики” (ст.1). В этом документе говорится не только о Конституции, но и о законодательстве, о всей полноте государственной власти (ст.2), о бюджете (п. 5, ст.2), о создании национального банка (п. 16, ст. 2), об участии в международных и внешнеэкономических связях (п. 15, ст. 2) и т.д. и т.п., т.е. практически обо всем, что характерно для полного государственного суверенитета⁸⁰.

Хотя уступки Центра Чечне, как явствует из проекта договора, были максимальными и такими, какие только возможны в конфедеративном соглашении, лидеры этой республики отказались его подписать, настаивая на выходе из состава Российской Федерации, признании Чечни субъектом международного права, вхождении на правах суверенного государства в состав СНГ и т.д.

К осени 1998 г. в отношениях между Москвой и Чеченской республикой сохранялась такая же неопределенность, как в предыдущие два года. Но ситуация “ни мира ни войны” не может продолжаться бесконечно и в конечном счете, судя по всему, закончится если не конфедеративным соглашением, что на наш взгляд, в сложившейся ситуации было бы оптимальным решением проблемы, то полным суверенитетом Чечни.

Хотя Чечня оказалась самым “несговорчивым”. самым воинственным субъектом Федерации, сложности у Центра есть и в отношениях с другими субъектами, в том числе с теми 46, с которыми уже подписаны двухсторонние договора. Чтобы как-то взять этот процесс в законодательные рамки, федеральные власти пытались в прошлом и пытаются сейчас подвести под него юридическую базу.

По этой причине в последние годы (особенно урожайным был 1996 год) появилось немало документов нормотворческого характера, исходящих от высших инстанций исполнительной и представительной власти, призванных наладить взаимоотношения между Центром и регионами. Среди них упоминается заслуживает прежде всего ежегодное Послание Президента России Федеральному Собранию РФ, направленное в его адрес 23 февраля 1996 г. и названное “О действенности государственной власти в России”⁸¹. Первая глава этого документа специально посвящена проблеме обеспечения суверенитета, независимости и целостности РФ. В одном из разделов этой главы, (раздел 1.2) дана оценка нынешнего состояния Российского федерализма и местного самоуправления.

Не вдаваясь глубоко в анализ содержания этого раздела, отметим лишь, что в нем есть как такие положения, которые не вызывают сомнений и возражений (к примеру, те, которые обосновывают закономерность федеративного устройства для России), так и такие, которые вызывают вопросы и несогласие. Заявления типа “но федерализм в России набирает силу, и уже в прошлом году стало ясно, что преодолена явная угроза сепаратизма”, как показала практика, оказались чересчур оптимистичными.

Хотя кроме первого раздела в Послании Президента РФ содержится немало других важных разделов, особый интерес представляет его третья глава, посвященная завтрашнему дню России. В ней есть раздел “Перспективы государственного строительства”, который заслуживает особого внимания.

Наряду с ежегодным Посланием Президента РФ в первой половине 1996 г. были обнародованы и другие документы. Среди них выделяются следующие: “Основные положения региональной политики в Российской Федерации”, утвержденные Указом Б.Ельцина от 3 июня 1996 г.⁸² и “Концепция государственной национальной политики Российской Федерации”, одобренная постановлением Правительства РФ от 1 мая 1996

г. и утвержденная Президентом России 15 июня 1996 г.⁸³. Обращает на себя внимание и Федеральный закон “О национально-культурной автономии”, принятый Государственной Думой 22 мая 1996 г. и одобренный Советом Федерации 5 июня того же года⁸⁴. Наряду с документами, вышедшими в свет в 1996 г. упоминания заслуживают и другие, появившиеся в последующие два года. В частности, Указ Президента Российской Федерации Б.Ельцина от 11 июня 1997 г. “Об основных направлениях местного самоуправления в Российской Федерации”⁸⁵, “О Конгрессе муниципальных образований Российской Федерации” (Указ Президента РФ Б.Ельцина от 22 октября 1998 года)⁸⁶, а также Указ Президента Российской Федерации от 14 февраля 1998 г. “О мерах по повышению эффективности работы, связанной с формированием Свода законов Российской Федерации”⁸⁷.

Вслед за публикацией “Концепции государственной национальной политики Российской Федерации”, о которой говорилось выше и которая представляет особый интерес, в печати появились и отклики на этот документ, в частности, интервью бывшего главы Миннаца В.Михайлова “Независимой газете”⁸⁸.

Идеи, высказанные в этом интервью, в значительной степени перекликаются с основными положениями концепции государственной национальной политики, изложенными В.Михайловым в ходе парламентских слушаний в Государственной Думе в марте 1996 г.⁸⁹. Концепция, как указывалось в печати, была разработана Миннацем совместно с Институтом этнологии и антропологии РАН и Всероссийским движением “Сотворчество народов во имя жизни. Сенежский форум”.

При анализе проблемы реформирования национально-государственного устройства России нельзя обойти стороной и то, что относится к взаимоотношениям России с ее ближним окружением, особенно с тем, которое в течение целого ряда

столетий составляло ее неотъемлемую часть. И тут обращает на себя внимание один документ, который вызвал в мире, мягко говоря, неоднозначную реакцию.

Речь идет о документе, который был утвержден в сентябре 1995 г. специальным указом Б.Ельцина и который носит название “Стратегический курс России с государствами - участниками Содружества Независимых Государств”⁹⁰. (Для краткости этот документ будет именоваться ниже “Стратегический курс...”)

Появление этого документа вызвало не только настороженность, но и прямые возражения (если не сказать протесты) многих политиков в СНГ. Они громко заговорили о возрождении имперских амбиций России, о ее агрессивности и т. д.

Объективности ради следует заметить, что оснований для беспокойства и различных толкований документа было действительности достаточно. Возьмем, для иллюстрации, положения 1-го раздела документа, в котором изложены цели и основные задачи стратегического курса России с государствами-участниками СНГ.

Обоснованно констатируя, что эффективное сотрудничество с государствами СНГ является фактором, противостоящим центробежным тенденциям в самой России” (пункт 1-й), документ вместе с тем провозглашает в следующем пункте, что “главной целью политики России в отношении СНГ является создание интегрированного экономически и *политически* (курсив мой - Я.П.) объединения государств, способного претендовать на достойное место в мировом сообществе”.

Оставляя без ответа вопрос, какой мыслится форма политического объединения интегрированных государств, документ в последующих пунктах ставит еще больше вопросов. Если, к примеру, одной из основных задач политики России в отношениях с государствами Содружества формулируется “содействие становлению государств СНГ в качестве политически и экономически устойчивых государств, проводящих дружественную политику в отношении России”, то как эту задачу совместить с

последующими двумя: - задачей укрепления России “в качестве ведущей силы формирования новой системы межгосударственных политических и экономических отношений на территории постсоюзного пространства”; и задачей “наращивания интеграционных процессов в СНГ”?

Документ наводит и на многие другие, весьма непростые вопросы, решение которых при ныне существующей практике отношений внутри СНГ едва ли возможно таким образом, как предлагают авторы “Стратегического курса”.... Можно ли, например, “добиваться сближения национальных экономических систем путем выработки совместно с партнерами путей совершенствования единых модельных актов в рамках Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ” или можно ли “добиваться от государств СНГ выполнения обязательства воздерживаться от участия в союзах и блоках, направленных против любого из этих государств” и т.д.? Вопросы можно было бы продолжить.

Оценивая “Стратегический курс...” в целом, надо признать, что он весьма противоречив и явно акцентирует великодержавные амбиции России. Это, судя по всему, и взволновало ближние и дальние страны .

Подводя итог под сказанным об отношении федеральных властей и политиков России к проблеме ее будущей государственности, следует сказать, что суть его заключена, во-первых, в подписании договоров и соглашений между центром и субъектами (как национальными автономиями, так и не являющимися таковыми) о разграничении полномочий и предметов ведения и, во-вторых, в том, чтобы обеспечить России лидирующую роль в интеграционных процессах в СНГ. Но еще раз заметим, что отношение государственных деятелей к проблеме реформирования российской государственности не только противоречивое, но и нередко диаметрально

противоположное. Нет единства в этом вопросе и среди политических сил и политических деятелей России.

Глава II. Позиции политических партий

Противоречивые, нередко диаметрально противоположные подходы к решению проблемы национально-государственного устройства России свойственны большинству российских партий и движений. Особенно наглядно это проявилось в предвыборной кампании в Госдуму 1995 года.

Анализируя позиции партий по этой проблеме, исследователи отмечали, что политические силы левой ориентации ставят задачу денонсации Беловежского соглашения, заключенного 8 декабря 1991 года, и восстановления таким образом СССР. (Актуальность этой цели еще раз подтвердил XXXI-й съезд Союза коммунистических партий - КПСС, состоявшийся в самом начале ноября 1998 г.). Руководствуясь таким подходом, эти силы предпочитают не формулировать свою позицию по вопросу признания новых независимых государств.

К сказанному следует добавить два момента.

Первый. Несмотря на принципиальные различия в подходах к перспективам российской государственности, к развитию федеративных отношений, к национальной политике, все левые ратуют за возрождение СССР, подчинение национального фактора социальному, за возрождение сильного государства.

Рассмотрим, для примера, как проблемы национально-государственного устройства трактуются в предвыборной платформе КПрФ 1995 года⁹¹, самой большой и одной из самых влиятельных левых партий. Указывая на незаконное насильственное расчленение Советского Союза (с.361), программа далее предлагает добиваться "расторжения беловежских соглашений и создания необходимых условий

для поэтапного восстановления на добровольной основе единого союзного государства” (с.362).

После победы кандидата КПРФ в президенты в июне 1996 года (именно “после”, а не “в случае”, говорится в программе -Я.П.) “возрождаемая Россия обратится к правительствам и народам республик незаконно расчлененного Советского Союза с призывом к добровольному воссоединению союзного государства” (с.364).

Второй момент тесно связан с первым и состоит в том, что невзирая на принципиально иную по сравнению с 1991 годом ситуацию и собственную позицию пятилетней давности, левые настойчиво стремятся провести свою программу в жизнь.

Такой вывод подтверждается действиями левых в Госдуме 15 марта 1996 года. В этот день 250 депутатов Думы от коммунистов, фракции “Народовластие” и аграриев, приняли постановление, проект которого внесла фракция КПРФ, - “Об углублении интеграции народов, объединявшихся в Союз ССР, и отмене постановления Верховного совета РСФСР от 12 декабря 1991 года”.

Кроме того, Госдумой было принято постановление о юридической силе для Российской Федерации результатов референдума 17 марта 1991 года по вопросу о сохранении Союза ССР. В нем не только признается, что положительные итоги референдума 17 марта сохраняют юридическую силу, но также осуждаются действия должностных лиц, приведшие к ликвидации СССР.

Обобщая, можно сказать, что позиции левых весьма ортодоксальны и явно игнорируют те реальности, которые сложились за последние годы.

Что касается позиций партий и движений правой ориентации, то они определились в самом начале 90-х годов и за последние годы они мало в чем изменились. Правые считают советский период отклонением от магистрального развития России и декларируют преемственность российской государственности от

дореволюционной России. Их цель - возрождение не СССР, а “единого и великого Российского государства”.

При всех различиях в позициях левых и правых, их объединяет много общего. Прежде всего ностальгия по великой и могучей державе, которая питается одними и теми же логическими посылками:

1. Распад СССР и становление независимых государств в рамках постсоветского пространства - процесс искусственный и нелегитимный. Статус новых независимых государств сомнителен. Нынешняя Российская Федерация не тождественна России.

2. Русские оказались в ситуации насильственно разъединенного, “безгосударственного” народа.

3. Русская диаспора - стержневой этнос будущего государства.

Иную позицию занимают партии и движения демократической ориентации - “Демократический выбор России - Объединенные демократы”. “Яблоко”, ПРЕС, “Вперед, Россия!” и другие. Эти силы исходят из необходимости признания сложившихся политических реалий. Ближнее зарубежье является, по их мнению, сферой приоритетных интересов России, она ответственна за судьбу диаспоры там, защищает ее цивилизованными методами, но своей стратегической линией по отношению к соотечественникам в бывших советских республиках считает содействие их добровольной интеграции в политическую, социальную и экономическую жизнь этих новых государств⁹².

Глава III. Взгляды государственных деятелей и политиков

При анализе взглядов государственных деятелей и политиков различных рангов особого внимания заслуживают те из них, которые являются либо идеологами

переустройства российской государственности, не занимающими высоких постов в государственной иерархии, либо практиками, облаченными высокими должностями.

К числу первых следует отнести прежде всего С.М.Шахрая, бывшего вице-преьера правительства РФ и министра по делам национальностей и региональной политике. Его деятельность на этих постах и его публикации позволяют считать его не только одним из главных практических организаторов новых отношений между центром и регионами, но и, пожалуй, главным идеологом нынешней национально-государственной политики.

Из многих его работ, имеющих концептуальный характер, выделю лишь несколько. Прежде всего следующую: “Базовые тезисы “Федерализм и новая региональная политика”. Этот труд был опубликован 4 февраля 1995 г. в “Российской газете” как продолжение диалога о теоретических проблемах федерализма, начатого той же газетой 29 ноября 1994 г. и 30 ноября того же года и озаглавленного “Нам предстоит эпоха возрождения”.

Достойны анализа и осмысления также разработки Шахрая как лидера ПРЕС и фракции в Госдуме “Новая региональная политика”. В них выделяются 4 уровня разработки проблемы: 1-уровень Совета безопасности - региональная стратегия как элемент обеспечения национальной безопасности России; 2- стратегия как совокупность концепций; 3- среднесрочные, более конкретные программы, например, депрессивных регионов; 4 - серия конкретных мероприятий.

Привлекает к себе внимание и документ под названием “Региональная стратегия России”, который был разработан в сентябре 1994 г. при активном участии Шахрая и который обсуждался в администрации президента. Каковы же основы этой стратегии?

По замыслу ее авторов, государство уже не ответственно за размещение производительных сил. Оно отвечает лишь за создание условий для нормальной

экономики и жизни в целом. Поэтому в основе стратегии- благосостояние граждан, затем территориальная справедливость и, наконец, сплочение государства. Федерализм, по мнению С.Шахрая, не может строиться на национальных началах. Страны, которые строили свой федерализм на этом, разваливались либо кроваво, как Югославия, либо бескровно, как Чехословакия. Нация имеет право на самоопределение независимо от того, где живут ее представители⁹³.

Мимо внимания аналитиков не прошла и статья С.Шахрая “О концепции государственной региональной политики”⁹⁴. В ней бывший вице-премьер указывает на два основных противоречия в региональной политике России. Первое противоречие, как считает Шахрай, заключено между 70-летним опытом попыток организовать устройство государства по национальному принципу и опытом последних лет, связанному со стремлением перейти к территориальной модели внутреннего устройства.

По мнению С.Шахрая, России “предстоит пройти через длительный переходный период, в течение которого национальная и территориальная модели должны, по сути, “притираться” друг к другу, вырабатывая новые формы внутренней организации Российского государства. Это означает, что в этот переходный период будут сохраняться республики в составе Российской Федерации, свое развитие получают края и области, но уже не как административно-территориальные единицы, а как равноправные с республиками субъекты Федерации”⁹⁵.

Вторым основным противоречием С.Шахрай считает “противоречие между отраслевыми принципами организации управления экономикой”.

Концептуальный характер имеет и другая работа Шахрая - “Объединиться можно, но только без авралов. Семь принципов новой интеграционной политики”⁹⁶.

Ясно понимая, что проблемы национально-государственного устройства России тесно увязана с проблемой реинтеграции стран СНГ, Шахрай сформулировал в этой работе семь принципов, важнейшие из которых следующие:

- неприменение силы в реинтеграции;
- постепенность и добровольность;
- заключение приграничных соглашений между регионами государств СНГ;
- укрепление единой российской государственности;
- отказ от идеи исключительности славянского союза⁹⁷.

Если попытаться подытожить взгляды С.Шахрая по проблеме современного национально-государственного устройства России и выразить их в крайне сжатой форме, то они будут выглядеть следующим образом: *отдать предпочтение переходу от национально-территориальной модели к чисто территориальной*. С нашей точки зрения, такой переход не только не реален, но и опасен, особенно в нынешних условиях. Отказаться от основополагающего принципа национально-территориального деления - это значит взорвать Россию и толкнуть ее в пропасть обвального распада. Не надо забывать, ради чего в свое время многие народы вошли в состав России, а именно ради своей безопасности и сохранения национальной самобытности. Без определенной формы национальной автономии и государственности сохранить такую самобытность невозможно. Как только они почувствуют, что российский дом им больше не защита, что их самобытность под угрозой, они немедленно начнут искать другой надежный кров.

В дополнение к сказанному о взглядах Сергея Шахрая по проблеме реформирования государственного устройства России интересно отметить также, что, по его мнению "Российская Федерация как целое не ведет никаких "договорных процессов" со своими субъектами. Тем более никто не принуждает органы власти

субъектов начинать работу по разграничению полномочий с федеральными органами власти. Инициатива в этом вопросе, как правило, исходит от субъекта Российской Федерации”⁹⁸.

В отличие от Шахрая, значение национального фактора в российском федерализме прекрасно понимают многие политики. В частности, Р.Абдулатипов, бывший в течение двух лет заместителем председателя Совета Федерации, занимавший с августа 1997 г. по март 1998 г. пост заместителя председателя Правительства России по делам национальностей, федеративным отношениям и вопросам самоуправления, вошедший в правительство Е.М.Примакова в должности министра национальной политики. Р.Абдулатипов один из самых известных сейчас специалистов по межнациональным отношениям в России и СНГ. Им написаны и опубликованы немало научных трудов по этой проблематике. Наиболее примечательным из них является труд, состоящий из нескольких книг “Федерализм в истории России”, созданный им в соавторстве с некоторыми другими учеными и изданный издательством “Республика” в 1992 и 1993 годах.

На взгляд Абдулатипова, федеративное устройство Российского государства объективно обусловлено двумя главными факторами:

1. Огромными размерами территории, различающейся по экономическим, климатическими ландшафтным условиям.

2. Сосуществованием на территории России множества самобытных народов, проживающих достаточно компактно на исторической территории в отличие от американских штатов⁹⁹.

Из многих публикаций Абдулатипова выделяются также следующие статьи: “Национальная политика России должна быть честной и демократичной”¹⁰⁰. “Народами России нельзя командовать”¹⁰¹. “Нации на распутье: опасные заблуждения

оракулов национализма” (в книге “Национальная политика России: история и современность” М. 1997) и интервью: “Россия - имя собирательное”¹⁰², “Даже приправа к шашлыку бывает разной, что уж говорить о народах”¹⁰³ и др. В этих работах Абдулатипов обращает внимание на то, что в последнее время в развитии федерализма и межнациональных отношений проявляются как минимум, три тенденции. “С одной стороны, - пишет Р.Абдулатипов, - это стремление, если так можно сказать, к разэтнизации, “отмене национальностей” и роспуску национальных образований в России, к выстраиванию федеральной государственности по чисто территориальному, губернскому признаку, а с другой - стремление использовать события последнего времени для разжигания новой волны национального сепаратизма, дальнейшей этнизации политических институтов и процессов на местах. И, наконец, действия тех, кто ясно отдает себе отчет в опасных последствиях подобных крайне односторонних подходов в условиях страны столь многонациональной, а главное - имеющей столь богатые традиции национальной жизни и налаживания межнационального сотрудничества внутри единого государства”¹⁰⁴.

Р.Абдулатипов, по его собственному признанию руководил рабочей группой по разработке федеративного договора. По его мнению, “проблему федерализма нам удалось решить достаточно эффективно, благодаря разработке федеративного договора и согласованию его со всеми субъектами России. Нам удалось этот вопрос более или менее сбалансированно внести в Конституцию с помощью Шахрая, Степанова, Филатова. А ведь по самым скромным подсчетам, необходимо минимум 15-20 лет, чтобы реализовать остальные идеи Конституции по проблеме федерализма. Есть над чем работать по превращению конституционной федерации в федерацию практическую, работающую”¹⁰⁵. Перспективы российского государства, считает

Абдулатипов, “связаны с развитием федерализма. И это политический и правовой рычаг обустройства народов и территорий страны”¹⁰⁶.

Другим политиком, также основательно занимающимся проблемами национально-территориального устройства России является В.Н.Лысенко, бывший зам.министра России по национальной политике, председатель подкомитета У-й Госдумы по развитию федеративных отношений, депутат У-й Госдумы. Кроме различных статей по проблематике национально-государственного устройства России, опубликованных в периодической печати, этот политик только в 1995 г. издал две книги: “От Татарстана до Чечни (становление нового российского федерализма)” и “Развитие федеративных отношений в современной России”.

Чем примечательны взгляды В.Лысенко? Прежде всего тем, что как ученый и эксперт он указывает на принципиальные противоречия в теоретической базе новой российской национально-государственной политики. Заключены эти противоречия, по мнению Лысенко, в том, что статья 4 Конституции РФ указывает на распространение государственного суверенитета РФ на *всю* территорию страны, а Федеративный договор, заключенный до утверждения Основного закона, рассматривает республики как суверенные государства (ст.5). Из этой коллизии двух документов вытекает, что распространение суверенитета центра на всю территорию страны весьма проблематично. “Всякое федеративное государство, - пишет В.Лысенко в статье, имеющей весьма примечательный подзаголовок “Цепная реакция подписания двусторонних договоров с субъектами федерации может привести к развалу России”, - хоть и состоит из отдельных субъектов, но представляет собой единое целостное государство, а отнюдь не является формой объединения отдельных государств или формой делегирования частями прав и полномочий целому. Если же

появляются договорные отношения, то речь должна идти не о федерации, а о конфедеративном союзе. Надо называть вещи своими именами.

И надо признать честно, что подписанный зимой 1994 г. Договор о разграничении полномочий между Москвой и Казанью стал фактически договором об установлении конфедеративных отношений между Россией и Татарстаном”¹⁰⁷. Если верно то, что утверждает Лысенко относительно договора с Татарстаном, то что же тогда говорить о договоре с Чечней и других договорах, подписанных в последующие годы?

Если как объективный исследователь В.Лысенко осознает отрицательные последствия для федерации подписания двусторонних соглашений, то как политик, явно склонный к компромиссным решениям, он по существу оправдывает этот процесс, понимая, что в нынешних условиях ему нет альтернативы. Договор с Татарстаном, пишет В.Лысенко, “дал руководству России возможность избавиться от опаснейшего очага сепаратизма в стране, а руководству Татарстана сохранить свое лицо”¹⁰⁸. Но подписание договоров, по мнению Лысенко, является временной практикой, пригодной в период перехода от унитарного к федеральному государству, и те, что уже подписаны, должны быть приведены в соответствии с принимаемым законом (о разграничении предметов ведения и полномочий между Центром и регионами - Я.П.) и Конституцией¹⁰⁹.

Несмотря на такой вывод, В.Лысенко предлагает “приостановить подписание договоров на время действия Договора об общественном согласии или, как минимум, до принятия Федеральным Собранием закона об основных принципах заключения подобных договоров и приведения республиками своих конституций в соответствие с Конституцией России”. Статья заканчивается следующей рекомендацией: “Пока не поздно, нужно остановиться в “договоротворчестве”, развивая и совершенствуя конституционную Федерацию”¹¹⁰.

Как уже говорилось, особый интерес представляют две книги В.Лысенко, посвященные проблеме национально-государственного устройства России. Первая из них “От Татарстана до Чечни (становление нового российского федерализма)”, является работой, обобщающей практику российского федерализма последних лет. Говорить о ней подробно нет необходимости, но не сказать несколько слов о предисловии к книге нельзя.

Во-первых, потому, что в ней даны определения исходных понятий трех основных типов государственно-территориального устройства: унитарного, федеративного и конфедеративного государства.

Во-вторых, потому, что В.Лысенко в сжатой форме раскрывает основные тенденции и особенности формирования и развития Российской империи, отмечая при этом, как формировалась государственность в республиках бывшего СССР, каковы этапы формирования федеративного государства в современной России.

Не меньший интерес представляет и вторая книга В.Лысенко “Развитие федеративных отношений в современной России”. Она представляет собой логическое продолжение предыдущей работы и вместе с тем является научным исследованием основных проблем и тенденций формирования федеративных отношений в России. Особый интерес представляют две главы книги: третья - “Становление системы договорных отношений в Российской Федерации” и седьмая - “Эволюция взглядов политических партий на проблемы государственности и развития федеративных отношений”.

Из многих идей книги, достойных внимания и осмысления, остановимся на двух. “В истории России, - пишет Лысенко, - всегда боролись две тенденции: тенденция великокняжеская, самодержавная, тоталитарная и тенденция общинная, земскособорная, демократическая. Учитывая гигантскую роль государства, которую

оно играло в жизни страны, этим тенденциям соответствовали и два основных направления в развитии государственного устройства в России. Первое направление - жесткая централизация, унификация, стремление все проблемы решать “сверху”, из единого центра. Второе направление - стремление к децентрализации власти, самоуправлению на местах, попытки проведения реформ с учетом специфики различных регионов. На протяжении веков превалировала первая тенденция, в соответствии с которой строились государственные структуры”¹¹¹.

Что касается второй идеи, или, точнее говоря группы идей, то они связаны с тенденциями развития и чертами Российской империи. “Российская империя, - отмечает В.Лысенко, - была достаточно сложным и гибким организмом. В нее как унитарное государство наряду с губерниями входили также ханства, эмираты, королевства, княжества, края, области, округа. Последние входили либо на правах автономии, либо имели особый статус в составе государства”¹¹².

Наряду с разнообразием государственных форм в России (особенно к концу XIX - началу XX века) складывается тенденция к унификации и централизации, что выразилось в постепенном ограничении и отнятии прав у автономий, сведению к минимуму учета этнических, бытовых и культурных особенностей народов, а также в насильственной русификации. По существу начало складываться государство с чертами полицейского режима. Это проявилось в том числе в ужесточении национальной политики: иногородцы не допускались в Государственную Думу, ограничивались права лиц еврейской национальности, быстро плодились и крепились разного рода черносотенные, шовинистические, антисемитские организации”. “Таким образом, - обобщает Лысенко, - царский режим от учета многообразия и особенностей каждого народа перешел к жесткому централизму и игнорированию многонационального состава государства. И отнюдь не случайно, что национальный

вопрос стал одним из важнейших факторов трех российских революций начала XX века, приведших к распаду Российской империи после октября 1917 года”¹¹³.

Некоторые из идей, о которых шла речь, получили развитие в статье В.Лысенко “Проблемы развития федеративных отношений в современной России”¹¹⁴.

Наряду с взглядами тех политиков, о которых говорилось выше, несомненный интерес представляют также суждения В.Ю.Зорина - председателя Комитета по делам национальностей Госдумы Федерального собрания Российской Федерации. Систематизированные в статье “Национальные аспекты российского федерализма”¹¹⁵, его суждения в совокупности, могут рассматриваться как проект программы действий политической власти России в сфере национальных и федеративных отношений.

Ключевые моменты этой программы следующие.

Прежде всего, считает Зорин, “национальная политика демократической федеративной России (начало которой положили Федеративный договор 1992 года и Конституция РФ 1993 года) должна отличаться от политического курса в этой сфере как царской империи, так и сталинского режима”¹¹⁶. Поэтому основные элементы нового подхода принципиально отличаются от элементов прежней политики. Что это за новые элементы?

Во-первых, полагает Зорин, “полноправными субъектами национальной политики (в отличие от федеративной) должны быть в одинаковой мере все без исключения российские этносы”.

Во-вторых, “государствообразующими народами в РФ являются в равной степени все нации и этнические группы страны, что, конечно, не преуменьшает исторической роли русского народа как собирателя российских земель и первосоздателя общего государства”.

В-третьих, “среди субъектов национальной политики, естественно, должен быть представлен и федеральный центр”.

В-четвертых, “формы организации национальной жизни в демократической Российской Федерации, исходя из общепризнанных демократических принципов равноправия и самоопределения народов, должны носить двухуровневый характер: национально-государственные и национально-территориальные образования (республики и округа) должны дополняться национальными экстерриториальными общественными объединениями (национально-культурная автономия)”¹¹⁷.

Российским реалиям, по мнению Зорина, “лучше всего соответствует конституционно-договорной тип федерации (выделено мной - Я.П.), когда в Конституции закрепляются лишь общие принципы раздела полномочий между центром и субъектами. Конкретный же объем полномочий и предметов ведения для каждого члена федерации определяется индивидуальным договором с федеральным центром. Сейчас как раз и идет динамичное становление такой конституционно-договорной федерации”¹¹⁸.

Существенным элементом во взглядах Зорина является и его убеждение о том, что “жизнеспособная федерация всегда должна быть достаточно ассиметричной, многовариантной”, что подтверждается мировой практикой.

Подводя черту под кратким изложением взглядов Зорина по национальной и федеративной политике в РФ, можно отметить, что в целом они вполне согласуются с официальной политикой правящих кругов. Это выражается прежде всего в его поддержке договорного процесса разграничения полномочий и предметов ведения, который является стержнем нынешней национальной и федеративной политики правящих сил.

Кроме взглядов действующих политиков, несомненный интерес представляют также идеи некоторых наших государственных деятелей, имевших до недавнего прошлого к этой проблеме прямое отношение и, более того, возглавлявших государственные органы, занимавшиеся этими проблемами, так сказать, по долгу службы. Речь в данном случае идет о В.Ф.Шумейко, бывшем председателе Совета Федерации, по-прежнему активно участвующим в политической жизни страны. В одном из интервью, данном “Российской газете” и опубликованном 10 октября 1995 г., В.Шумейко отмечает, что “и с точки зрения экономики, и с точки зрения управления государством у нас Федерация - не самая лучшая”. По мнению бывшего спикера верхней палаты, российская федерация - “симметричная, т.е. такая, когда “все ее субъекты абсолютно равноправны по отношению к центру. Так заложено в Конституции. Это один из худших вариантов. Он нужен был для сохранения единства России и предотвращения сепаратизма”.

Несколько ниже в том же интервью В.Шумейко утверждает, что не все субъекты Федерации сегодня “на самом деле являются субъектами Федерации. Некоторые появились искусственно - именно для того, чтобы обеспечить симметричность, равноправие и единство страны. Теперь обязательно должен идти процесс трансформации”.

Как этот процесс должен развиваться, Шумейко объяснил в своем интервью “Независимой газете”. “...Не все регионы имеют право на статус субъекта. -считает бывший спикер. - Кому-то со временем придется отказаться от права на самостоятельное экономическое существование и объединиться с теми, кто отвечает всем необходимым требованиям. Процесс укрупнения субъектов Федерации неизбежен (выделено мной - Я.П.). Но этот процесс должен основываться не на принуждении, а только на экономической целесообразности. А государство должно

регулировать его и пропагандировать его, но не ускорять искусственным образом. Но пока в России этим никто не занимается”¹¹⁹. Спустя три года, т.е. осенью 1998 г., В.Шумейко рассматривал эту проблему уже иначе. В очередном интервью той же “Независимой газете” он, указывая “на разнокалиберность 89 субъектов РФ, отмечает: “Наверное, для огромной многонациональной России федеральная форма государственного устройства наиболее приемлема, ибо федерация позволяет сочетать общие интересы всех россиян с интересами каждой нации и народности”¹²⁰.

Но как и три года назад, В.Шумейко считает, что назрел вопрос об укреплении субъектов. По его мнению, их должно быть всего 12 - столько, сколько существует еще с 1992 года территориально-экономических ассоциаций. “Это, - полагает Шумейко, - естественные, проверенные жизнью образования, названные живыми могучими русскими словами: “Сибирское соглашение”, “Большая Волга”, “Центральная Россия”...¹²¹.

Губернаторы, по мнению Шумейко, должны назначаться главой государства, по одному генерал-губернатору на несколько родственных субъектов Федерации. Когда губернаторов стали избирать, говорит бывший глава Совета Федерации, “власть в России еще более ослабла, потому что избранный за счет противопоставления себя Центру губернатор считает себя от Центра независимым”. Чтобы исправить ситуацию, губернаторов надо назначать.

Идею В.Шумейко об укрупнении регионов и создании вместо 89 субъектов 10-12 в последнее время все активнее поддерживают некоторые другие государственные деятели России. К примеру, Ю.М.Лужков, мэр г.Москвы. Как и Шумейко, он считает, что они должны быть созданы на основе межрегиональных ассоциаций и должны представлять собой “экономические конгломераты”¹²².

Реакция Кремля на такие идеи и предложения - отрицательная.

Поле выборов президента России в июне-июле 1996 г. обозначился, как было объявлено, новый этап строительства Российского государства. Глашатаем нового этапа стал бывший руководитель администрации президента России А.Б.Чубайс. Его подход включает в себя два основных элемента: укрепление власти в регионах и одновременно усиление президентской вертикали¹²³.

Особую позицию по проблеме государственного устройства современной России занимают губернаторы. Она, эта позиция, выделяется не только своей резкостью оценок действий федеральных властей, но и радикальностью предложений, особенно по части бюджетного федерализма и прав собственности

Весьма наглядная иллюстрация к такому выводу - суждения губернатора Хабаровского края Виктора Ишаева¹²⁴. Утверждая, что субъекты Федерации являются фактически неравноправными, Ишаев обосновывает свой вывод следующими аргументами: край должен перечислять в бюджет страны более половины своей прибыли, а республики - не свыше четверти, неравномерно распределяются и другие ресурсы между краями и областями; на каждого чиновника из администрации края приходится 5-6 чиновников из федеральных служб, которые работают на Москву и на себя, а в республике все работают на общий результат; у края нет таких прав, которые позволяли бы ему развивать собственную экономику, использовать на благо региона, его жителей и всей России его ресурсы; во взаимоотношениях регионов с центром отсутствует открытость и гласность и т.д.

Общим знаменателем размышлений и тех настроений, которые все более крепнут в крае, является по существу вывод о том, что для создания Дальневосточной Республики, способной противостоять власти и диктату центра, есть все основания.

В.Ишаеву почти слово в слово вторит губернатор другого Дальневосточного края - Приморского - Евгений Наздратенко. В интервью "Независимой газете" от 19 марта

1996 года он утверждает, что “тенденции к созданию ДВР очень сильны, что “создание автономии на Дальнем Востоке... вполне реальная вещь. Потому что людям здесь стала ненавистна существующая система отношения к ним”. Основной причиной этой ненависти является состояние экономики края и игнорирование центральными властями дальневосточных проблем. В своем письме Б.Ельцину Е. Наздратенко приводит следующие данные по задолженности федеральных ведомств предприятиям и организациям Приморья: МО - 750,1 млрд.руб., ФПС - 86,7 млрд. руб., МВД - 39 млрд. руб. Всего же на конец марта 1996 г. федеральные ведомства были должны предприятиям Приморья 2,2 трлн. руб. Главным образом по этой причине физический объем ВВП Приморского края снизился в 1995 году на 20 % при 4 % в среднем по России ¹²⁵.

Несмотря на тяжелейшее положение края, Е.Наздратенко категорически против создания Дальневосточной Республики, потому что “Россию дробить нельзя”. Хотя Приморский губернатор в принципе тоже за разделение полномочий между центром и регионами, но пока (“лет на десять по крайней мере - пока не встанет на ноги экономика”) по нескольким причинам, он не хотел бы, чтобы оно осуществлялось. Что же это за причины? Главные - две. Первая заключается в том, что “разделение полномочий еще больше усилит тенденцию к образованию здесь (т.е. на Дальнем Востоке - Я.П.) некоего анклава”. Вторая причина состоит в том, что “всей российской экономике легче выживать в единстве, вместе”. Чтобы сохранить целостность Российского государства, необходимо, по мнению Е.Наздратенко принять конкретные решительные шаги. Его предложения сводятся к следующему: 1- *обеспечить государственный контроль над естественными монополиями: энергетикой, железной дорогой, нефтегазовой промышленностью; 2- не допустить развала единой финансовой системы; 3- не допустить переподчинения силовых*

*структур, находящихся на территории субъектов, они однозначно должны подчиняться Центру и замыкаться на Центр; 4- сохранить единую судебную систему*¹²⁶.

Можно было бы привести немало других суждений и аргументов региональных политиков, очень похожих на вышеупомянутые. Немало их содержится и в одном из разделов сборника “Национальная доктрина России (проблемы и приоритеты)”, опубликованном агентством “Обозреватель” в 1994 году¹²⁷.

Обобщая, заметим, что нынешняя ситуация в России очень напоминает ту, которая доминировала в ней в 1917 году и в последующие несколько лет. И это убедительно говорит в пользу вывода, который уже звучал в этой работе и который нелишне повторить: *в России в силу исторических и других обстоятельств во все времена был силен заряд центробежных сил.* И как только складывались условия для его действия (например, глубокий экономический кризис, нестабильность и слабость власти и др.) этот заряд срабатывал. Благополучие и стабильность в государстве, напротив, нейтрализовали силу центробежного заряда. Иными словами, если в тяжелые, кризисные времена народы, входящие в состав России, не получали того, ради чего они вошли в ее состав, а именно ради защиты и помощи, они старались освободиться от ее патронажа и власти и, наоборот. В подтверждение сошлемся на достаточно откровенные признания двух национальных руководителей: Валерия Кокова, президента Кабардино-Балкарии, заместителя председателя Совета Федерации и президента исполкома Конгресса тюркских народов РФ Бромтой Бедюрова. “Кто-то раньше, кто-то позже,- отметил в одном из своих интервью В.Коков, имея ввиду кавказские народы,- но они поняли, что их сохранение и дальнейшее развитие напрямую связано с тем, с кем из двух молодых тогда, набирающих силу государств - Турцией или Россией они пойдут. Первой к северному

соседу почти полтысячелетия тому назад присоединилась Кабардино-Балкария, заключив навечно союз с Россией. Остальные - позже. Вхождение в состав Российского государства ознаменовалось тем, что северокавказские народы еще больше сблизилась, теснее стали сотрудничать в разных областях”¹²⁸.

Второе признание касается успешного сосуществования тюркских и русского народов на территории России. “Наши народы веками сосуществовали вместе. - говорит Б.Бедюров.- Если почитать летописи, то русские всегда взаимодействовали со степными народами. Москва не подчиняла себе тюркские земли. Наша евразийская цивилизация - цивилизация оберегающая. Ни один народ в рамках ее не исчез с лица земли. Все не просто выжили, но сохранили свой язык, традиции. Наши отношения по существу всегда были федеративными”¹²⁹.

***Заключительные выводы.
Перспективы реформирования российской государственности***

Анализ современной ситуации в сфере национально-государственного устройства России и тех подходов, которые предлагаются различными политическими силами, государственными деятелями и специалистами по поводу реформирования этой сферы, позволяет сделать следующие выводы и высказать следующие суждения о перспективах в этой области.

1. Процессы, происходящие в области реформирования государственного устройства России, имеют принципиально важное значение не только для нее самой, но и для остального мира.

Эти процессы связаны как с происходящей сменой социально-экономической системы, так и с историческим прошлым России.

2. За свою многовековую историю Российская государственность не раз переживала тяжелые времена, периоды разброда и шатаний. Несколько раз страна

стояла на самом краю распада и гибели. Однако каждый раз она находила в себе достаточно нравственных, моральных и материальных сил, чтобы преодолеть недуг и стать еще могущественней.

Сегодня, как и несколько лет назад, когда распался СССР, Россия все еще на перепутье, между своим прошлым и будущим. Страна, общество переживают не только глубочайший системный кризис, но и социально-экономический, политический, идейный кризисы, которые усугубляются кризисом государственности.

3. Прочность и стабильность Российской государственности, как и любой другой страны, зависит от различных факторов и прежде всего от типа общественно-политической и экономической системы, от внутренней политики властей и отношений с внешним миром. Важнейшей частью внутренней политики России издавна были взаимоотношения центральной и местных властей, а также отношения с народами, населявшими державу. Начиная с давних времен, эти отношения складывались непросто, через преодоление глубоких противоречий, конфликтов и кризисов.. Для сохранения целостности и управляемости государства центральным властям нередко приходилось применять силу. Но в конце XX века наступил такой этап в общественном развитии, когда в связи с возросшим самосознанием и по другим причинам народы, населяющие Россию, не желают больше мириться с диктатом Центра и в целях сохранения своей этнической самобытности всеми силами и средствами добиваются подлинного государственного суверенитета. По существу это национально-освободительное движение новой волны. Если федеральные власти попытаются подавить его, они совершат непоправимую историческую ошибку, которая приведет к распаду государства. Именно по этой причине Центр, скорее всего, должен будет согласиться на асимметричную федерацию или даже такие

отношения с национальными автономиями, которые допускали бы элементы конфедеративности.

4. Форма государственного устройства - не есть нечто неизменное. Она зависит от уровня социально-экономического развития страны и политической культуры общества, как и от других факторов, в частности от географического - размеров территории, национального состава населения, международной роли государства и т.д.

В конце XX столетия, в результате фундаментальных перемен, произошедших в российском обществе, сложились объективные предпосылки для смены социально-экономической системы (от тоталитарной, через авторитарную к демократической). Смена системы явится мощным стимулом и к смене формы государственного устройства России. Это будет *новая форма - нечто среднее между федерацией и конфедерацией, но с преобладанием федеративных начал, или иными словами, конституционно-договорная федерация с элементами конфедерации.*

Такое государственное устройство не в последнюю очередь будет обусловлено ролью России в мире, традиционно повышенной ролью государства и военно-промышленного комплекса страны.

В первой половине XX века, когда шел процесс формирования СССР, народы, вошедшие или включенные в его состав, по уровню своего социально-экономического, были объективно подготовлены к тому, чтобы состоять в федерации, а не в унитарном государстве, которое было фактически создано, вызвав у народов реакцию отторжения.

Однако в наше время уровень социально-экономического развития и национального самосознания народов России уже другой, значительно более высокий и федеративная форма в чистом виде уже неадекватна этому уровню. Адекватной

может быть только федеративная форма с элементами конфедерации применительно к национальным автономиям.

Нынешняя практика реформирования национально-государственных отношений, характеризуемые отходом от исторически сложившейся высокой роли государства в России, и фактическим формированием конфедеративных отношений вместо федеративных, укреплением центробежных сил чревато не только обострением и ухудшением отношений между федеральными властями и субъектами, но в перспективе - распадом страны.

5. Превращение Российского государства в подлинную федерацию предполагает, что русская нация должна воспринимать себя как *исторически образовавшуюся интернациональную общность*, а не фрагментарно-региональное образование и через центральные властные структуры проводить по отношению к другим регионам и этносам, составляющим Россию, единую согласованную политику, давая им право и возможность не только на культурно-национальную автономию, но и на свою государственность, идя им на определенные экономические и политические уступки и т.д. Такая политика русской нации не может и, надо надеяться, не будет восприниматься ни как националистическая, ни как шовинистическая.

6. Если исходить из объективного и доминирующего характера общепланетарного процесса интернационализации, то с точки зрения исторической перспективы, судьба малочисленных народов предрешена. В отдаленной перспективе они обречены на ассимиляцию и растворение в крупных нациях.

Такой итог, безусловно, обеднит человечество. Чтобы отсрочить его, малочисленным народам надо уже сегодня помогать сохранять свою самобытность, развиваться, что невозможно без их собственной государственности.

Отношения с национальными автономиями - чрезвычайно тонкая и деликатная материя, требующая бережного обращения центральной власти. Именно поэтому с национальными автономиями Центр должен строить свои отношения по-иному, чем с обычными субъектами - областями.

7. Суть взаимоотношений между Центром и регионами должна, как нам представляется, иметь две главные составляющие:

1) единая Россия, состоящая из административных единиц - краев, областей и городов федерального значения, представленная центральными властями, строит свои взаимоотношения с национальными образованиями-республиками, автономными областями и автономными округами - на договорной основе (желательно максимально унифицированными);

2) федеральные власти и власти краев, областей и городов федерального значения должны соотноситься как целое соотносится со своей частью.

При таком подходе в РФ постепенно сложатся лишь *два* уровня взаимоотношений: 1-й - будет федеративным с элементами конфедерации, или конституционно-договорным и 2-й - чисто федеративным. (Можно, вероятно, говорить и о 3-м уровне - унитарном, т.е. об уровне взаимоотношений между Центром и административно-территориальными единицами: краями, областями и городами Москва и Санкт-Петербург).

Такой подход перекликается с подходом, лежащим в основе Федеративного договора от 31 марта 1992 года. Но в нем говорилось не о двух, а о трех уровнях отношений между центром и регионами: 1-й - с органами власти суверенных республик; 2-й - с органами власти краев, областей и городов Москвы и Санкт-Петербурга; 3-й - с органами власти автономных областей и автономных округов ¹³⁰.

В подходе автора данной работы все национальные автономии объединены, что представляется более обоснованным.

Разноуровневые и разнохарактерные взаимоотношения (но вместе с тем достаточно унифицированные) должны, безусловно, сочетаться с предоставлением *всем* регионам свободы в решении местных проблем, особенно экономического и культурного характера.

Вместе с тем *все* субъекты в меру своих сил и возможностей обязаны участвовать в реализации общегосударственных задач и прежде всего задач обороны, безопасности (как страны в целом, так и граждан), в развитии науки, образования, культуры и т.д. Такая стратегия будет способствовать, с одной стороны, решению общегосударственных задач, одинаково значимых для *всех* народов России, а, с другой стороны, тех задач, которые стоят перед русским народом как единым целым.

8. Стремительно развивающуюся практику подписания договоров и соглашений со *всеми* субъектами федерации следует признать ошибочной и приостановить.

В связи с этим нельзя не согласиться с выводом, который содержится в статье Р.Абдулатипова. Учитывая мировой опыт, этот политик предлагает “разработать детальный закон, позволяющий регулировать систему федеративных отношений, в том числе и в случае возникновения конфликтной ситуации, грозящей перерасти в действия, угрожающие территориальной целостности Российской Федерации”¹³¹. Идею разработки такого закона уже давно выдвигают и другие политики и исследователи. Один из разработчиков Концепции государственной национальной политики РФ Вилен Иванов считает, в частности, что “необходим закон, который бы унифицировал принятие договоров (с национальными автономиями - Я.П.), с тем, чтобы предупредить переход федерации в конфедерацию”. В.Иванов также считает, что “одним из первых законов должен быть принят закон и субъекте Федерации” и

что “было бы также уместно разработать федеративный кодекс”¹³². Действительно, нельзя не признать, что заключение договоров между Центром и регионами при отсутствии общефедеральных законов, регулирующих эти отношения, может привести не только к разбалансированности внутригосударственных отношений и ослаблению центральной власти, но и к распаду страны.

9. Политикам, способствующим формированию конфедеративных отношений, надо иметь в виду следующие моменты: 1 - их действия усиливают центробежные тенденции и предпосылки; 2 - в сложные исторические моменты, например, в военное время, или периоды глубоких кризисов форма конфедерации менее эффективна, чем федерация; 3 - едва ли федеративный центр будет в состоянии удерживать под эффективным контролем отношения между Москвой и 89 (если не большим количеством) субъектами.

Наглядной и многозначачей иллюстрацией, к чему может привести усиление самостоятельности республик и регионов Россия получила в середине декабря 1995 в той же Татарии, когда эта республика без особого труда трансформировалась из президентско-парламентской в парламентскую. Формируя малый парламент, с одной стороны, из депутатов, работающих на постоянной основе (69 человек из 130), а с другой - из глав городских и районных администраций, назначаемых президентом и совмещающих депутатские обязанности со своей основной деятельностью, президент почти гарантирован их поддержкой даже в самых сложных случаях.

Кроме того по инициативе президента была упразднена должность вице-президента республики, урезаны права комитета парламентского контроля¹³³.

Если с такими действиями национальных автономий можно еще согласиться, учитывая их особый статус, то с подобными вещами, уже не раз случавшимися в краях и областях, мириться нельзя.

10. В силу многих причин на реформировании российской государственности не может не отражаться то, что происходит в так называемом ближнем зарубежье. Процессы происходящие в самой России (как, впрочем, и те процессы, которые протекают в других бывших советских республиках) не будут успешными без благоприятных внешних условий. Их уже практически нет. Отсюда вытекает первоочередная задача - восстановление дружественного окружения России. Восстановление такого окружения благотворно скажется также на положении тех стран и народов, которые когда-то состояли с ней в едином государстве. По известным причинам для последних это, пожалуй, даже важнее, чем для самой России.

В отношении России со странами СНГ пора принимать решительные и вместе с тем обоснованные меры по исправлению ситуации. Эти меры, на наш взгляд, должны прежде всего касаться трех моментов:

- укрепления новых *федеративных* отношений внутри самой России, *воссоздания благоприятной для внутреннего развития России внешней среды, или иначе говоря, создания нового союза государств.* Если не конфедеративного, что на наш взгляд, было бы оптимально, то такого, как Европейский Союз. Оттягивание решения этого вопроса становится все более опасным.

Пока же страны СНГ расходятся все дальше. В них формируются различные экономические и общественно-политические системы, свои модели внешней политики.

Координация их действий становится все более сложным делом и это наносит немалый ущерб всем. О неэффективности СНГ и несоответствии уровня этой формы взаимоотношений объективным потребностям большинства стран, входящих в Содружество, говорят такие цифры. Из более чем 800 документов, которые были

подписаны между странами Содружества, действующими являются не более десятой части¹³⁴.

Актуальной задачей остается и прекращение или хотя бы минимизация оттока капиталов за рубеж и создание условий для возвращения уже вывезенных и привлечения новых, отечественных и зарубежных. Без этого экономика страны едва ли справится с кризисом. Может ли она справиться, если ежегодно Россию покидает до 50 миллиардов долларов?¹³⁵

11. Прочная, устойчивая государственность немислима без легитимной, твердой государственной власти, носительницей которой должна служить ведущая на данный момент времени политическая сила страны, пользующаяся наибольшим авторитетом у избирателей, имеющая четкую программу действий и современную политическую идеологию. Судя по итогам двух выборов в Государственную Думу (1993 и 1995 гг) и Президента России в 1996 году такая сила в нашей еще не сформировалась и, очевидно, не скоро сформируется.

У каждой из трех-четырех основных конкурирующих политических сил России свой взгляд на форму государственности, пути и средства ее созидания. Ситуация осложняется еще и тем, что различных взглядов на этот вопрос придерживаются ведущие российские политики.

Из сказанного следует, что до тех пор пока в России не образуется ведущая политическая сила со своей идеологией, в том числе в сфере государственности, новая государственность едва ли утвердится. Это, однако, не означает, что надо сидеть сложа руки и ждать. Надо действовать, но осмотрительно и, с учетом исторического опыта и нынешнего состояния российского общества и мира.

 ПРИМЕЧАНИЯ:

- ¹ Российская газета. 1998. 14 февраля.
- ² Там же.
- ³ Российская газета. 1996. 1 февраля.
- ⁴ Российская газета. 1998. 23 июня.
- ⁵ Российская газета. 1996. 02 октября.
- ⁶ Подробнее по этому вопросу см. статью доктора юридических наук, профессора Пискотина М.И. “Федерация - это единое государство”. Независимая газета. 1997. 27 ноября.
- ⁷ Российская газета. 1996. 19 апреля.
- ⁸ 8 июня был подписан еще один договор - с Нижегородской областью.
- ⁹ Независимая газета. 1996. 05 марта.
- ¹⁰ Российская газета. 1998. 14 февраля.
- ¹¹ Там же.
- ¹² Независимая газета. 1998. 20 января.
- ¹³ Российская газета. 1998. 27 октября.
- ¹⁴ Там же.
- ¹⁵ Там же.
- ¹⁶ Российская газета. 1996. 29 октября.
- ¹⁷ Подробнее см. Российская газета. 1998. 06 мая.
- ¹⁸ Российская газета. 1996. 28 февраля.
- ¹⁹ Там же
- ²⁰ Российская газета. 1996. 17 февраля.
- ²¹ Российская газета. 1997. 24 декабря.
- ²² Российская газета. 1996. 14 марта.
- ²³ Российская газета. 1996. 19 марта.
- ²⁴ Подробнее по этому вопросу см.: Известия. 1996. 06 ноября; Российская газета. 1998.14 октября; Коллекция НГ. 1998. №15. Октябрь.
- ²⁵ Финансовые известия. 1996. 31 октября.
- ²⁶ Подробнее по этому вопросу см. Российская газета. 1998.08 августа; Российская газета.1998. 19 сентября.
- ²⁷ Финансовые известия. 1997. 18 декабря.
- ²⁸ Российская газета. 1996. 15 февраля.
- ²⁹ Российская газета. 1996. 20 февраля.
- ³⁰ Российская газета. 1996. 27 сентября.
- ³¹ Финансовые известия. 1996. 31 октября.
- ³² Российская газета. 1996.01 февраля.
- ³³ Ключевский В.О. Курс русской истории. Часть I. М.,Мысль. 1987. С.51-53.
- ³⁴ Степанищев А.Т. История России в вопросах, задачах, графике. М. Интерфакс. 1994. С.120.
- ³⁵ Там же. С.121.
- ³⁶ Подробнее по этому вопросу см. в книге “Тюрьма народов” или “Семья народов”? Национальные окраины Российской империи: становление и развитие системы управления. - М. Славянский диалог. - 1998, а также Национальная политика России: история и современность. “Русский мир”. - М.1997.
- ³⁷ Экономические известия. 1996. 06 февраля.
- ³⁸ Финансовые известия. 1996. 11 апреля.
- ³⁹ Российская газета. 1996. 16 мая.
- ⁴⁰ Пчелов Е.В., Чумаков В.Т. Правители России от Юрия Долгорукова до наших дней. - М. Сподохи. 1997. С.162-184. О процессах национально-государственного строительства в Закавказье см. там же, с. 185-193 и в Средней Азии - там же. С.194-198.
- ⁴¹ Там же.
- ⁴² Л е н и н В.И. Национальный вопрос в нашей программе. Полн. собр соч. Т. 7. С. 235.
- ⁴³ Там же. С. 105.
- ⁴⁴ Л е н и н В.И. Полн. собр. соч. Т.24. С. 143.

-
- ⁴⁵ Там же.
- ⁴⁶ Там же. С.144.
- ⁴⁷ Л е н и н В.И. Полн. собр. соч. Т.45. С.211, 212.
- ⁴⁸ См. В.И.Ленин о программе партии. Документы, статьи, речи. Госполитиздат. М. 1959. С.465-466.
- ⁴⁹ Подробнее по этому вопросу см.Известия. 1996. 28 июня.
- ⁵⁰ Подробнее о событиях в национальной сфере СССР в конце 80-х-начале 90-х годов см.: Горбачев М.С. Жизнь и реформы. Книга 1. “Новости”. М. - 1995, глава 16.С.492-525; в энциклопедическом справочнике “Хронология российской истории”. - М. Международные отношения. - 1994. С.281-283, а также в книге “Национальная политика России: история и современность”. Русский мир. - М., 1997. Глава IV, V и VI. С.278-527.
- ⁵¹ Союз можно было сохранить. М. 1995. С. 200-203.
- ⁵² Там же, с. 202.
- ⁵³ Там же. С. 204-206.
- ⁵⁴ Там же. С. 205.
- ⁵⁵ Там же. С. 206.
- ⁵⁶ Там же.
- ⁵⁷ Там же. С. 209-210.
- ⁵⁸ Текст “Договора об Экономическом сообществе” см. там же. С. 211-227
- ⁵⁹ Российская газета. 1996. 16 марта.
- ⁶⁰ Российская газета. 1996. 20 марта.
- ⁶¹ Там же.
- ⁶² См., например: Г о р б а ч е в М.С. Жизнь и реформы. - В двух книгах. - Кн. 2 - М. АО Издательство “Новости”. 1995. С.555-623; Союз можно было сохранить. Белая книга, документы и факты о политике М.С.Горбачева по реформированию и сохранению многонационального государства. Издательство “Апрель - 85”. М. 1995; Е л ь ц и н Б.Н. Записки президента. Издательство “Огонек”. М. 1994; Р ы ж к о в Н.И. Перестройка: история предательства. М. Издательство “Новости”. 1992; К р ю ч к о в В.А. Личное дело. В 2-х частях. М. “Олимп” АСТ. 1996.
- ⁶³ См., например, следующие работы: Л ы с е н к о В.Н. Развитие федеративных отношений в современной России. М. издание Института современной политики, 1995 (особенно глава 1 - “Исторический очерк (логика истории Российского государства в плане его государственного устройства)”; Л ы с е н к о В.Н. От Татарстана до Чечни. (Становление нового российского федерализма). М. 1995.
- ⁶⁴ Независимая газета. 1996. 30 января.
- ⁶⁵ Подробнее по этому вопросу см. статью главного редактора журнала “Век XX и мир” Глеба Павловского “Как они уничтожили СССР”. Независимая газета. 1996. 14 ноября.
- ⁶⁶ Независимая газета. 1996.23 ноября.
- ⁶⁷ Подробнее по этому вопросу см. обзор материалов “круглого стола”, опубликованный в “НГ-сценарий”. №1. 1997 под заголовком “Кто развалил Советский Союз: история, Запад, Ельцин, Горбачев?”.
- ⁶⁸ Российская газета. 1996. 05 марта.
- ⁶⁹ “Союз можно было сохранить”. М., 1995. С.120.
- ⁷⁰ Российская газета. 1992. 01 апреля.
- ⁷¹ Российская газета. 1992. 01 апреля.
- ⁷² См., например, главу 3 - “Федеративное устройство” - Конституции, статьи 65-79.
- ⁷³ Российская газета. 1994. 16 февраля.
- ⁷⁴ Российская газета. 1994. 17 февраля.
- ⁷⁵ Известия. 1998.31 октября.
- ⁷⁶ Российская газета. 1996. 29 июня.
- ⁷⁷ Известия. 1996. 16 июля.
- ⁷⁸ Российская газета . 1996. 11 июля.
- ⁷⁹ Известия. 1996. 12 октября.
- ⁸⁰ Российская газета. 1996. 31 мая.
- ⁸¹ Российская газета. 1996. 27 февраля
- ⁸² Российская газета. 1996. 11 июня.
- ⁸³ Российская газета. 1996. 10 июля.
- ⁸⁴ Российская газета. 1996. 25 июня.
- ⁸⁵ Российская газета. 1997. 17 июня.
- ⁸⁶ Российская газета. 1998. 31 октября.
- ⁸⁷ Российская газета. 1998. 25 февраля.
- ⁸⁸ Независимая газета. 1996. 04 июня.

-
- ⁸⁹ Независимая газета. 1996. 26 марта.
- ⁹⁰ Российская газета. 1995. 23 сентября.
- ⁹¹ З ю г а н о в Г.А. Верю в Россию. Воронеж. 1995. С. 357-367.
- ⁹² Подробнее по этому вопросу см. Л ы с е н к о В. Развитие федеративных отношений в современной России. М. 1995. Глава УП. С. 172-200. А также М у к о м е л ь В. Кто-то предпочитает Советский Союз, а кто-то Российскую империю. Независимая газета. 1995. 15 декабря.
- ⁹³ См. “Земство” - Приложение к Российской газете. 1995. 14 января.
- ⁹⁴ Независимая газета. 1994. 12 мая.
- ⁹⁵ Там же.
- ⁹⁶ Российская газета. 1994. 01 октября.
- ⁹⁷ Там же.
- ⁹⁸ Известия. 1996. 06 апреля.
- ⁹⁹ А б д у л а т и п о в Р. Перспективы нашей федерации. Независимая газета. 1995. 10 января.
- ¹⁰⁰ Независимая газета. 1995. 14 марта.
- ¹⁰¹ Независимая газета. 1997. 09 сентября.
- ¹⁰² Российская газета. 1997. 13 сентября.
- ¹⁰³ Известия. 1998. 29 января.
- ¹⁰⁴ Там же.
- ¹⁰⁵ Независимая газета. 1997. 09 сентября.
- ¹⁰⁶ Там же.
- ¹⁰⁷ Российская газета. 1994. 02 июля.
- ¹⁰⁸ Там же.
- ¹⁰⁹ Независимая газета. 1998. 06 июня.
- ¹¹⁰ Российская газета. 1994. 02 июля.
- ¹¹¹ Лысенко В.Н. Развитие Федеративных отношений в современной России. - М. 1995. С.17-18.
- ¹¹² Там же, с.25.
- ¹¹³ Там же. С.26.
- ¹¹⁴ Ж-л Кентавр. 1995. №2. С.15-25.
- ¹¹⁵ Ж-л “Свободная мысль”. 1996. № 10. С.19-30.
- ¹¹⁶ Там же. С.22.
- ¹¹⁷ Там же. С.22-23.
- ¹¹⁸ Там же. С.23.
- ¹¹⁹ Независимая газета. 1995. 25 ноября.
- ¹²⁰ Независимая газета. 1998. 03 ноября.
- ¹²¹ Там же.
- ¹²² Известия. 1998. 18 и 26 сентября.
- ¹²³ Известия. 1996. 23 августа.
- ¹²⁴ Известия. 1995. 29 ноября.
- ¹²⁵ Независимая газета. 1996. 14 мая.
- ¹²⁶ Российская газета. 1998. 03 октября, а также НГ-регионы. 1998. №1. С.4.
- ¹²⁷ См. раздел “Федерация, основанная на прочной интеграции” - с. 31-50 указанного сборника.
- ¹²⁸ Независимая газета. 1996. 02 февраля.
- ¹²⁹ Российская газета. 1996. 22 февраля.
- ¹³⁰ См. Этнологический словарь. Выпуск 1. Этнос. Нация. Общество. Издательство “Виттан”. М. 1996. с. 156-157.
- ¹³¹ Независимая газета. 1996. 16 июля.
- ¹³² Независимая газета. 1996. 19 ноября.
- ¹³³ Независимая газета. 1996. 02 февраля.
- ¹³⁴ Известия. 1997. 28 февраля.
- ¹³⁵ Известия-экспертиза. 1996. 06 марта.