

Становление правового государства в России.

ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СВЕТЕ ОТЕЧЕ-
СТВЕННОГО И МИРОВОГО ОПЫТА

С.А. Авакьян; С.В. Кулешов; Е.Г. Морозова;

И.А. Сарычева;

Сложнейшие вопросы, связанные с оптимизацией государственного устройства России и выработкой функциональной модели нового российского федерализма невозможно решать без серьезного осмысления исторических и современных политико-правовых реалий, а также без учета мирового опыта федеративных отношений, дающего небезынтересный материал для нашего государствовооружительства.

Как смотрятся в контексте общемировых тенденций проблемы развития российского государства, налаживания эффективно работающей федерации? В чем состоит отечественная специфика, российского «лица необщее выражение»? Поиск ответа на эти вопросы требует от исследователей адекватной оценки реального состояния нашей государственности, понимания сложнейшего переплетения многообразных социально-экономических и национально-этнических интересов, мотиваций действий федеральной и региональных элит, переходного характера общественно-политических процессов, а также ряда нерешенных, исторически протяженных проблем; именно такой подход будет способствовать выработке базовых парадигм развития федеративной государственности, ее нормативно-правового и институционального оформления.

Одной из примечательных черт картины мира на рубеже XX-XXI вв. является изменение парадигмы развития внутригосударственных и межгосударственных отношений, эрозия традиционной модели национального государства во всех модификациях его политико-территориального устройства. Суть парадигмального сдвига, по мнению многих специалистов, состоит в переходе от этатизма к федерализму, в развертывании настоящей федералистской

С.А. АВАКЯН; С.В.КУЛЕШОВ; Е.Г. МОРОЗОВА; И.А. САРЫЧЕВА.

Политико-правовые проблемы развития российской федерации в свете отечественного и мирового опыта

революции (1). Переживают интенсивную политико-административную дифференциацию, идущую по линии вертикального перераспределения власти, некогда сильно централизованные унитарные государства: Испания - представляющая ныне «государство автономий», построенное на основе двусторонних (т.н. форалистических) соглашений между центром и каждой из провинций; Франция - с ее опытом регионализации путем укрупнения департаментов и воссоздания исторических провинций; Италия, готовящаяся к полномасштабной конституционной реформе, одной из новаций которой является значительное расширение политических прав областей. Последовательно идет деволюция власти в Великобритании - реституция части региональной автономии Шотландии и Уэльсу. На карте Европы появилось новое федеративное государство Бельгия.

Демократический ренессанс переживают старые союзные государства, вступившие в эпоху «федералистского постмодерна», в рамках которого классические основы федерализма уживаются с новыми или нетрадиционно прочитанными старыми принципами. В их числе - отказ от гегемонизма со стороны наиболее сильного субъекта федерации; неприятие духа «системы», униформизма; трактовка процесса федерализации как агрегирования весьма различающихся между собой элементов, уважения этого многообразия при сохранении единства целого (2).

I. Исторические традиции федерализма в России.

За короткий исторический период конституционно-правовой и политической процесс в РФ прошел несколько этапов. Подписание в апреле 1992 г. Федеративного договора позволило заблокировать угрозу распада России, перевести ситуацию из политического пространства в правовое и создать задел на выходы ряда бывших автономий из Российской Федерации. Однако, Договор, наряду с позитивными моментами, нес в себе и негативные - в частности, ряд субъектов Федерации (в первую очередь, Татарстан) получили особый статус. Так, ст. 61 его Конституции гласит: "Республика Татарстан — суверенное государство, субъект международного права, ассоциированное с Российской Федерацией". Кроме того, в Конституции этой республики (как и ряда других республик: Республики Саха (Якутия), Республики Тыва, Республики Башкортостан, Республики Коми, Республики Бурятия, Республики Ингушетия, Республики Калмыкия) имеются несоответствия в вопросе определения статуса с Конституцией РФ, которая не рассматривает республики как суверенные государства — особый субъект Российской Федерации. В статье же 5 Конституции РФ указывается, что субъекты Российской Федерации равноправны. В Конституциях и Уставах ряда субъектов РФ имеются и другие статьи, противоречащие Основному Закону Российского государства.

Ряд аналитиков, представляющих, как правило, интеллектуальные команды российского истеблишмента, объясняют подобное состояние спецификой переживаемого Россией этапа и, не отрицая очевидные негативные моменты, обращают внимание и на позитивные стороны подобной асимметричной модели — ослабляющей радикально-националистические силы и национал-сепаратистские движения в данных республиках. Кроме того, доказывается, что "переварить" избыток суверенитета республикам очень трудно и практически нереально. Понимая, что быстрый отказ от своего особого статуса Та-

тарстаном вряд ли возможен, они выражают надежды на то, что в конечном счете и этот "ассоциированный с РФ" субъект Федерации все же сможет идти по пути сближения своего законодательства с федеральным. Тем более, что сложнейшая политическая и правовая коллизия, возникшая во взаимоотношениях федерального центра с Чеченской республикой, заставляет взглянуть на татарстанский вариант уже с иных позиций - как на «наименьшее зло».

"Оптимистам" противостоит группа достаточно авторитетных "пессимистов", представляющих отнюдь не только лагерь непримиримой оппозиции. Они считают, что асимметричность Федерации несет в себе интенцию саморазрушения России, а сама идея асимметричной федерации представляет собой "идеологию распада страны, ее территориальной дезинтеграции, идеологию политически бессильного федерального центра и всевластия региональных элит" (3). В таких сомнениях есть несомненные резоны. Не случайно на этапе подписания Договора с Белоруссией А. Шохин, комментируя идею "мягкой федерации" России и Белоруссии, увидел в ней дурной пример для ряда субъектов РФ (конкретно Татарстана), которые могут претендовать на то, чтобы войти в это фактически конфедеративное образование, минуя РФ, и тем самым реализовать свой "особый статус". Более того — М. Шаймиев (на наш взгляд, не только один из самых влиятельных, но и гибких российских лидеров, нашедший, в частности, самый разумный выход между двумя крайностями: этноцентрической трактовкой понятия субъекта федерации и его регионально-территориальной интерпретацией и именующий граждан своей республики татарстанцами) достаточно негативно отнесся и к гипотетическому варианту вхождения Белоруссии в РФ в качестве субъекта. Он заявил, что это будет очень капризный субъект - а роль последнего, памятуя об "особом статусе", Шаймиев, видимо, предполагает оставить за собой.

Вопрос совершенствования государственного устройства РФ тесно связан и с принципом национального самоопределения, который на этапе распада СССР фактически являлся концептуальной основой движений национальных элит за безбрежную суверенизацию. Лидеры национальных движений, шедшие под знаменами этнополитического национализма, весьма активно апеллировали к мировому опыту, безгранично эксплуатируя ту часть нормативно-правовых документов и решений мирового сообщества, которая работала на реализацию права народов на самоопределение на уровне свободного установления политического статуса. Особое внимание обращалось на Декларацию Генеральной Ассамблеи ООН о предоставлении независимости колониальным странам и народам от 14 декабря 1960 г., а также на международный Пакт о гражданских и политических правах и международный Пакт об экономических, социальных и культурных правах, принятые Генеральной Ассамблеей ООН в 1966 г. При этом сознательно не обращалось внимание как на другие, принятые затем документы ООН, так и на коренное изменение международной обстановки после распада колониальных империй.

Инвентаризация нормативно-правовых документов мирового сообщества по решению проблемы о праве народов на самоопределение показывает тенденцию к новой трактовке этого принципа с точки зрения приоритетности

С.А. АВАКЯН; С.В.КУЛЕШОВ; Е.Г. МОРОЗОВА; И.А. САРЫЧЕВА.
Политико-правовые проблемы развития российской федерации в свете отечественного и мирового опыта

территориальной целостности полиэтнических государств. Это относится и к принятой ООН в 1970 г. Декларации о принципах международного права, касающейся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, а также к Заключительному акту Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, принятому в Хельсинки в 1975 г. Не случайно, на 45-й сессии подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств Комиссии по правам человека ООН (август 1993 г.) делалась в позитивном аспекте ссылка на следующий пункт Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам: "Всякая попытка, направленная на то, чтобы частично или полностью разрушить национальное единство и территориальную целостность страны, несовместима с целями и принципами Устава Организации Объединенных Наций". Там же подчеркивалось, что согласно нормам международного права, при трактовке принципа самоопределения народа, под таковым подразумевается не «этнос», а «демос», - то есть все население, постоянно проживающее на данной территории (4).

Сегодня, наконец, надо иметь в виду и все более интенсивно поднимаемый на разных уровнях вопрос об искусственности и неработоспособности федерации, состоящей из 89 субъектов, нередко представляющих собой разнотипные по экономическому, политическому, социокультурному основанию образования. Фактически речь идет о выработке модели субъекта, построенной на таких критериях, как уровень самодостаточных факторов, обеспечивающих процесс жизнедеятельности данной территории. Число таких субъектов варьируется в пределах 10-15.

Определив позиции по базовым аспектам и направлениям развития российского федеративного государства, центральная власть тем не менее пока не ответила на ряд вопросов, без оперативного решения которых невозможно двигаться дальше по пути укрепления РФ. Прежде всего, речь идет о совершенствовании системы взаимоотношений федеральных и региональных структур, упрочении целостности государства с одновременным осуществлением его разумной и целесообразной децентрализации.

Актуальность проблемы усилилась и в связи с прошедшими недавно выборами глав региональных администраций. Необходимо четкое определение их статуса, полномочий и компетенций, места в вертикали исполнительной власти. Нет ясности в определении функций, политической роли представителей Президента на местах.

Обращаясь к истории государственной политики российской империи и не отрицая того факта, что она, как кстати и многие другие полиэтнические образования, формировалась не только путем добровольного, но и насильственного присоединения ряда территорий, следует сказать о явной надуманности до сих пор имеющих хождение утверждений о России как "тюрьме народов". Речь ни в коем случае не идет о лакировке прошлого в угоду политической конъюнктуры сегодняшнего дня. Конечно же в действиях самодержавия имелся элемент национальной дискриминации по отношению к некоторым народам, допускались просчеты и действия, противоречащие национальным интересам страны. Вместе с тем в российском метацивилизационном пространстве многие как добровольно присоединившиеся, так и силой покоренные народы не исчезали и не загонялись в резервации, а полу-

чали возможность полноценного культурного и социального развития. Если высшая правящая элита допускала действия шовинистического толка, то, выражаясь современным языком, элита региональная (в частности, наместники типа И.И. Воронцова-Дашкова на Кавказе и К.П. фон Кауфмана в Туркестане) проводила достаточно гибкий курс, не только сохраняя традиционные институты, учитывая национальные обычаи, но и занимаясь просветительством, способствуя росту грамотности, в том числе и на родном языке и приобщению к русской культуре. Можно говорить о достаточно гибких регулятивных механизмах национальной политики царизма и его образованных чиновников, радеющих о действительном благе государства на национальных окраинах, их высокой адаптивности к условиям того или иного региона, проявлявшейся в организации системы местного самоуправления, судопроизводства, образования. Все это создавало основу для взаимных этнокультурных и социальных контактов.

Имперская идея, основанная на принципе подданства, по своей сути противоречила гражданскому, демократическому обществу, построенному на основе приоритета прав личности. Крах всех империй в этом плане закономерен. Вряд ли Россия, вступившая на путь конституционализма, уважения к гражданским правам, могла сохранить прежнее имперское пространство. Процесс модернизации, прежде всего политической, постепенно вовлекал в свою орбиту и национальные окраины. Даже умело осуществленная децентрализация, с введением территориальной автономии, в которой имелась бы этнокультурная компонента, могла лишь отсрочить конечную судьбу Российской Империи. Польша и Финляндия все равно рано или поздно добились бы полной государственной независимости. Скорее всего, обособились бы и страны Балтии. С Украиной и Белоруссией можно было установить федеративные (конфедеративные) отношения. Сложно сказать о возможном статусе Закавказья и Средней Азии (о Казахстане речь не идет, ибо он в современных границах был создан уже после - Советской властью). Продуктивно было и там использовать различные варианты взаимодействия - в том числе типа протекторатов. Представляется ошибочным, противоречащим национальным интересам России отказ сторонников великодержавия, самодержавия от политики протекторатов, "зон влияния" и переход к курсу на инкорпорацию ряда территорий, чья модель цивилизационного развития не взаимодействовала с российской. В итоге возникли очаги перманентной нестабильности, проблемы на границах, а в целом тормозился процесс экономической и политической модернизации России. Затраты на освоение этих территорий, содержание огромной армии по периметру границ, истощали реформаторский потенциал власти, переводили стрелки экономической политики на экстенсивную колею. Поэтому не вызывает сомнений в целом закономерный характер краха имперской модели: на определенном историческом этапе она стала противоречить тенденциям полнокровного развития общества. Реанимировать имперскую государственную конструкцию могли только большевики, что они и сделали.

Осмысливая феномен партийно-советской государственной политики, следует отметить его явную парадоксальность и противоречивость. Идея интернационализма, имея в своей основе классовую направленность, на прак-

С.А. АВАКЯН; С.В. КУЛЕШОВ; Е.Г. МОРОЗОВА; И.А. САРЫЧЕВА.
Политико-правовые проблемы развития российской федерации в свете отечественного и мирового опыта

тике демонстрировала любопытные метаморфозы. Так, за фасадом деклараций о солидарности угнетенных народов скрывались гегемонистские и экспансионистские намерения, реализовавшиеся в практике "советизации" отпавших в результате революции и победы большевизма территорий. Выиграв схватку у Белого движения, благодаря, в частности, и тому, что была разыграна национальная карта, большевики сумели перехватить идею своих политических противников: при этом, правда, "белая" идея стала "красной". Собрав значительную часть распавшейся страны и установив режим коммунистической великодержавности, они одновременно не уставали заявлять о намерении решить национальный вопрос и обеспечить подлинный расцвет всех населявших партократическое государство народов.

Будучи неспособным обеспечить гражданские права, только в контексте которых и можно было разрешать собственно государственные проблемы, тоталитарный режим шел на имитацию федеративных отношений, создавая республики по этническому принципу и провозглашая их право на отделение. При этом, считая свою власть непоколебимой, а созданный общественный строй вечным, правящая верхушка не подозревала, что закладывает мину замедленного действия под государственный фундамент. Борясь нередко с мнимыми националистами, она фактически выкармливала национальную элиту, постепенно овладевавшую ресурсами и властными полномочиями, внутренне чуждую канонам официальной идеологии и подспудно готовящуюся к реализации своего "конституционного права".

25 июля 1923 г. Комиссией ЦК партии под председательством Сталина был одобрен проект Конституции СССР. Сам Сталин принял активное участие в его редактировании - в частности, вписал заголовок раздела «О суверенных правах союзных республик и о союзном гражданстве» (5). Через два дня Пленум ЦК РКП принял проект Основного Закона (6), который был утвержден Вторым съездом Советов ССР 31 января 1924 г. Декларация и Союзный Договор вошли составными частями в Конституцию. Говорилось о воле народов, об их добровольном объединении, праве свободного выхода республик из состава СССР, значимости этого политического акта как «решительного шага» по пути объединения трудящихся всех стран в мировую социалистическую советскую республику. Так формировалась партбюрократическая империя, ибо логика строительства государственности по национальному (этническому) принципу заставляла инициаторов этого процесса идти по пути бюрократического формотворчества. С легкостью манипулируя судьбами миллионов людей, власть создавала новые образования за счет территорий, население которых нередко тяготело к иной социокультурной модели жизнедеятельности. Так люди становились заложниками псевдогосударственного подхода, а подчас просто прихоти того или иного должностного лица.

Все это порождало неразбериху, территориальные споры, взаимные претензии республик друг к другу (7). Возникали коллизии и внутри РСФСР в связи с неясностью уровней и иерархии взаимоподчиненности, неотработанностью формальных процедур. Ощущалась «судавка» партийно-государственного централизма, стремления центра «всем повелевать и всем распоряжаться». В обнаженной форме противоречия между центральной и региональными элитами проявились на состоявшемся в Москве 12 и 14 ноября 1926 г. совещании

националов, членов ВЦИК и ЦИКа СССР, созванном по инициативе Отдела Национальностей при Президиуме ВЦИК и заместителя Председателя Совнаркома РСФСР Т. Рыскулова. Стенографический отчет и все материалы совещания с грифом «строго секретно» были переданы Сталину как «Генеральному секретарю партии и руководителю национальной политики» (8).

На совещании пристально и критически анализировалась работа Комиссии по строительству РСФСР, национальных республик и областей, возглавлявшаяся председателем ВЦИК РСФСР и ЦИК СССР М.И. Калининным. В центре внимания участников совещания стояли вопросы конституционно-правового порядка, в первую очередь, «о взаимоотношении РСФСР с входящими в ее состав национальными республиками и областями». Собравшиеся - как правило, руководители автономий - высказывали претензии в адрес центра, усматривая в его действиях «зажим» полномочий местных органов законодательной и исполнительной власти. На Совещании много говорилось о недостаточных прерогативах Отдела национальностей, звучали предложения о создании на его базе Совета Национальностей ВЦИК РСФСР по аналогии с союзным ЦИКом, а также о необходимости введения представителей автономных республик и областей в коллегии всех центральных общероссийских наркоматов. Правда, давались и критические оценки Совету Национальностей ЦИК СССР «в лице тов. Кульбишерова», который «ничего не дает» и предлагалось оставить Отдел национальностей ВЦИК, значительно расширив его права в законодательной и контролирующей областях (9).

Ряд участников совещания прямо поставили вопрос выхода из РСФСР автономных республик с их прямым вхождением в СССР и «чтобы русская часть РСФСР представляла одну административную единицу, иначе говоря, русскую республику». Правда, эти предложения были заблокированы другими участниками со следующей аргументацией: это усилит великорусский шовинизм, «а оставшиеся в национальных республиках русские элементы будут стремиться во что бы то ни стало воссоединиться с выделенным ядром и раздирать государственно и территориально организм национальных республик и те из них, в которых примесь русского населения значительна (Башкирия, Татария.) окажутся в невозможном положении» (10).

Результаты совещания вызвали значительный резонанс в высших структурах партийно-государственной власти. Так, за подписью секретаря ЦИК СССР А. Енукидзе была подготовлена пространная записка «К вопросу о конституционных взаимоотношениях между центральными органами РСФСР как союзной республики и входящими в ее состав автономными республиками», где, наряду с идеологическими пассажами охранительного характера, содержались здравые рассуждения и предложения - в частности, о всемерном расширении законодательных полномочий автономных республик в вопросах развития национальной культуры и местного быта. Создание второго Совета Национальностей в рамках РСФСР признавалось нецелесообразным, поскольку Совет Национальностей ЦИК СССР включал в свой состав представителей народов автономных образований (11).

В требованиях разумной децентрализации, «разгрузки» органов центральной власти от часто неподъемного бремени полномочий, расширения инициативы и самостоятельности составных единиц союзного государства было

С.А. АВАКЯН; С.В.КУЛЕШОВ; Е.Г. МОРОЗОВА; И.А. САРЫЧЕВА.

Политико-правовые проблемы развития российской федерации в свете отечественного и мирового опыта

много резонансов и неспособность центральных властей адекватно отреагировать на эти требования лишь ослабляла государство.

Параллельно имели место и другие процессы. Проводимая (не в последнюю очередь и с пропагандистскими целями) политика «выравнивания экономических уровней» отсталых республик, этнических чисток кадрового корпуса на местах (выливавшаяся в дискриминацию русского населения, борьбу с колонизаторством на национальных окраинах, жертвами чего становились опять-таки русские) не могла дать позитивных результатов. Шла искусственная перекачка средств и ресурсов из центра на национальные окраины, нередко не готовые к технологическим и социокультурным новациям. Идеологические императивы, побуждавшие к формированию однородной социальной структуры, оборачивались разорительными для государства инициативами: шло, например, строительство промышленных предприятий в Средней Азии, население которой не воспринимало индустриальный аспект модернизации. На этапе подготовки и осуществления планов индустриализации некоторые специалисты возражали против создания «очагов промышленности» на национальных окраинах: они считали, что для блага самих же окраин целесообразнее сосредоточить промышленный потенциал в центре. Однако политика «ликвидации фактического неравенства», выражавшаяся в приоритетном финансировании из федерального бюджета отсталых национальных республик, продолжала неуклонно осуществляться. Показательна в этом отношении фраза председателя СНК А. Рыкова: «колониальная политика, например, Великобритании, заключается в развитии метрополии за счет колоний, а у нас колоний за счет метрополии» (12).

Россия все более ослабевала от навязанной ей роли донора, снабжавшего «братские народы» топливом, техникой, производственными кадрами. Превратившись в своего рода «внутреннюю колонию», фактический источник жизнеобеспечения национальных республик, она была обречена на историческое прозябание.

Одним из парадоксов многонациональной советской державы было то, что самый крупный ее этнос очутился в наиболее дискомфортном положении, без "своего" национально-государственного образования (пользуясь официальным лексиконом того времени, на котором пытаются и сегодня разговаривать некоторые государственные и общественные деятели, хотя в Конституции РФ такого понятия нет), постоянно стегаемый бичом-жупелом "великорусского шовинизма", становящийся жертвой кампаний коренизации и «ликвидации фактического неравенства». Он явился и действительно репрессированным народом: ценой социалистического эксперимента была утрата значительной части генофонда, невиданных экономических, экологических, историко-культурных и людских потерь. А вся Россия, эта якобы "метрополия", превратилась в безропотного донора для национальных республик, элита которых тем временем последовательно и деловито снаряжалась в самостоятельное государственное плавание.

Советские партийные руководители неоднократно пытались выработать политико-правовые механизмы, обеспечивающие больший учет интересов союзных республик. Так, в начале 60-х годов в связи с подготовкой и принятием новой Конституции была создана конституционная комиссия, возглавляемая Н.С. Хрущевым, где подготовкой разделов, связанных с совершенст-

вованием национально-государственного устройства ведал А.И. Микоян. Хотя, выступая на заседаниях рабочих групп, последний демонстрировал негативное отношение к термину «федерация» (при этом делались ссылки на некогда произнесенную Лениным фразу о федерации как переходной форме к полному единству), он высказал ряд предложений, направленных на то, чтобы усилить роль союзных республик в федеративном государстве (13). Однако, поскольку полноценного федерализма не было и царствовал диктат партийного руководства, то эти попытки, даже при условии их реализации, не могли изменить существо системы.

Можно много рассуждать об истинных причинах распада СССР. Однако независимо от того "умные" или "глупые" правители стояли бы у руля управления государственным кораблем, именуемым СССР, конечная катастрофа была неизбежна. Как уже подчеркивалось, подлинная демократия отрицает имперское начало, советская ткань которого была соткана из разнотипных и разнородных цивилизационных субстанций. Другое дело, рациональными или нет были методы и процедуры финального демонтажа имперского колосса. Все могло осуществляться поэтапно, на основе известных мировому сообществу правил, через согласительные механизмы, административный торг, при условии обеспечения интересов целого - как скажем, обстояло дело с Британским содружеством. Наши методы оказались, к сожалению, "как всегда" спонтанными, недостаточно выверенными и во многом противоречившими национальным интересам и мировому опыту.

II. Международный опыт федерализма

Частые ссылки на мировой опыт обязывают хотя бы вкратце остановиться на его основных уроках. Прежде всего подчеркнем: какого-то единообразного и универсального, годного для всех времен и народов опыта не существует. Если мы посмотрим только лишь на Европу, то увидим, что на ее западе идет процесс интеграции, не наносящий вреда национальным особенностям или региональной специфике; восток же континента полыхает мощными национальными и националистическими течениями, взорвавшими установившийся после второй мировой войны порядок и возвращающими нас к эпохе государств-наций, более того: микро-государств, государств-этносов.

Детская болезнь национальной исключительности, этнической нетерпимости вполне может оказаться «заразной» и для европейского запада. Сегодня зона беспокойства ограничена там несколькими периферийными областями - Северной Ирландией, Страной басков, Корсикой. Кто, однако, поручится, что эти тлеющие очаги дестабилизации вновь не обернутся пожаром сецессий, террора, угаром пьянящих идей национального величия? Серьезной гарантией блокирования процессов разъединения и распада является наличие единого политико-экономического пространства, такой ткани социальной взаимозависимости, которую образуют общественные связи в рамках гражданского общества. Подобная структура объединяет народы континента в рамках Европейского содружества, не разрушая при этом их национально-государственного или регионального бытия. Фактически речь идет о федерализме, испытанном методе примирения противоречивых, но

С.А. АВАКЯН; С.В.КУЛЕШОВ; Е.Г. МОРОЗОВА; И.А. САРЫЧЕВА.
Политико-правовые проблемы развития российской федерации в свете отечественного и мирового опыта

обреченных на сосуществование тенденций - к единению и размежеванию, интеграции и дезинтеграции. Современный федерализм - явление сложное и неоднозначное. Это не застывшая модель, которую можно прикладывать к различным обществам и ситуациям. Это постоянный поиск решений, просчитывание возможных вариантов, адекватное ситуации управление политическими процессами.

Концепции федерализма непрестанно эволюционируют. Наряду с сохраняющими свое значение классическими его основами - равноправием федерированных единиц, добровольностью их вхождения в единое союзное государство и прочим, мы констатируем, как уже было сказано выше, наличие новых принципов - отказ от гегемонизма со стороны самого сильного субъекта или федерального центра, неприятие «духа системы», униформизации. Самой сильной стороной федерализма современная социальная наука считает возможность сохранения каждым субъектом своей базовой политической идентичности. «В федеральных системах, - указывает Британская Энциклопедия, - действует правило, согласно которому большая политика формируется и осуществляется посредством различного рода переговоров, дабы все члены сообщества могли участвовать в принятии и выполнении политических решений» (14).

Ведущим в федеральной «игре» является правило «политического торга», когда вертикально дифференцированные центры власти ведут постоянные переговоры с целью достижения компромисса и координации своих действий, что является самым надежным средством обеспечения индивидуальных и местных свобод.

Современный федерализм, подчеркивает крупнейший специалист по компаративному анализу проблем союзных государств, президент Международной ассоциации центров по исследованию федерализма Д.Дж. Элейзер, «предполагает согласие на партнерство и активное сотрудничество. Успешные федеральные системы характеризуются не только конституционными установлениями, но и духом федерализма, проявляющимся в установке на разделение полномочий посредством переговоров, взаимные уступки и самоограничение в достижении целей» (15).

В федеральном государстве власть функционирует по принципу субсидиарности. Высшей единице не передается то, что может быть сделано низшей единицей: то, что может делать семья, не должно делаться в муниципалитете; то, что может сделать муниципалитет, не должно делаться штатом; то, что могут сделать штаты, не должно делаться федеральным правительством.

Создавать федеративные отношения, по мнению ведущих зарубежных экспертов, означает соединять разное - зачастую разновеликое и разносущностное. Сохранение разнообразия - такая же высшая цель федерации, как и сохранение целостности, единства государства. Именно в таком контексте ученые и политики говорят о плюрализме и асимметрии, как качественных характеристиках современного федерализма, выступающего антиподом тоталитарной упрощенности и одинаковости, навязанных центральной властью (16).

Вопрос об асимметрии федераций, как мы это уже видели, один из самых актуальных в тех научных и политических дискуссиях, которые ведутся ныне в России. Оставив в стороне абстрактные рассуждения, посмотрим, как обстоят дела с асимметрией в практике зарубежного федерализма?

Незыблемой его основой, как известно, является равенство политико-правового статуса субъектов федераций. Отражается это и в единообразии наименования субъектов федерации, и в, как правило, паритетном или пропорциональном представительстве субъектов в федеральных парламентах. В некоторых странах конституции содержат нормы, направленные на недопущение преобладания какого-либо субъекта федерации в различных федеральных органах.

Предписания относительно регулирования и определенной унификации статуса субъектов и основ их государственной организации содержатся в конституциях многих федеративных государств. Так, Основной закон ФРГ предьявляет требование однородности в отношении того, что «конституционное устройство в землях должно соответствовать принципам республиканского, демократического и социального правового государства в духе настоящего Основного закона». В то же время Основной закон не заставляет конкретный населенный пункт иметь непременно конкретный орган власти - дела вполне могут, например, решаться не выборным органом, а общинным собранием; главное - не допустить замены демократической власти властью монархической или диктаторской (17).

Принимаются специальные меры для единообразного по возможности правового регулирования общественных отношений, унификации законодательства субъектов федераций.

И тем не менее, ситуация с политико-правовым равенством субъектов не так проста, как кажется. Сложность проблемы проистекает, прежде всего из объективно существующей в каждом федеративном государстве асимметрией. Это является предпосылкой фактической разностатусности составных частей федераций.

Хрестоматийным является пример с разновеликостью территорий и населения разных штатов в такой классической федерации, как США: территория штата Аляска, например, в несколько сот раз превосходит территорию штата Род-Айленд, а население штата Калифорния почти в 60 раз больше населения той же Аляски (18). Асимметрия характеризует не только количественные параметры штатов. Формально-юридически в состав США наряду с 50 штатами входят, например, федеральный округ Колумбия, а также некоторые островные территории, не имеющие статуса штата. Асимметричность территориального устройства США не отражается на формальном статусе субъектов федерации. В реальности же мы видим асимметрию в законодательстве, объеме полномочий, организации власти и в управлении штатов.

В наибольшей мере отличается от федеральной судебная система отдельных штатов. Судьи во многих из них избираются, а не назначаются; в ряде штатов предусмотрен институт отзыва судей путем народного голосования: это значит, что там не признается гарантия несменяемости судей. Определенным своеобразием отмечено развитие права в Луизиане — бывшей испанской и французской колонии, присоединенной к США в 1803 г. Там сохраняется влияние законодательных норм французского образца - в частности, Гражданского Кодекса Наполеона (19). Единой правовой системы в США нет. На территории каждого штата одновременно действуют и федеральная правовая система, и местное законодательство.

С.А. АВАКЯН; С.В.КУЛЕШОВ; Е.Г. МОРОЗОВА; И.А. САРЫЧЕВА.
Политико-правовые проблемы развития российской федерации в свете отечественного и мирового опыта

Фактически особый статус имеют и некоторые земли формально совершенно симметричной ФРГ. Вспомним прецедент Западного Берлина, который упоминался в Конституции ФРГ 1949 г. наравне с составляющими федерацию землями, однако оставался вне юрисдикции ФРГ и фактически с 1950 по 1990 гг. находился на положении эксклава («земли без права голоса»). Западный Берлин получал от ФРГ субсидии, избирал 22 неголосующих депутата в Бундестаг и посылал 4 неголосующих члена в Бундесрат. Конституционно это зафиксировано не было.

Фактически некоторые земли Германии имеют и сегодня особый статус. Объясняется это тем, что подавляющее большинство земель, составляющих ФРГ, представляют собой относительно недавние государственные образования; в то же время Бавария и Саксония насчитывают каждая по несколько сотен лет собственной политико-правовой истории. Обе до объединения Германии в XIX в. являлись суверенными государствами. Фактический статус, приобретенный в ходе независимого политического развития, весьма заметно сказывается на организации государственной власти этих субъектов федерации. Так, например, в отличие от других земель ФРГ, имеющих однопалатный законодательный орган, баварский ландтаг является двухпалатным. В отличие от других субъектов федерации Бавария имеет три высших суда земли и свой верховный суд в Мюнхене. Баварская специфика проявляется, в частности, и в том, что только на территории этой земли действует Христианско-социальный союз (ХСС) как региональная организация общегерманского Христианско-демократического союза.

Приведенные примеры показывают, что в политической практике федеративных государств наличествует, помимо вполне естественной интеграционной, тенденция к примирению с разнообразием и диверсификацией. Последняя приводит к асимметрии объема полномочий, управления, форм и способов организации государственной власти, т.е. к фактической разнотатусности субъектов федерации. В некоторых случаях последняя тенденция приводит к формально-юридическому закреплению разнотатусности, в т.ч. и в текстах конституций.

Любопытен в данном отношении пример Индийского Союза. Индия, как известно, представляет собой сильно унифицированную федерацию. Индийские штаты не обладают суверенитетом, а только имеют государственно-правовой статус. В стране существуют единое гражданство, единство гражданского и уголовного права, высшей гражданской службы, судебной системы. Все штаты имеют унифицированную организацию государственной власти. В то же время некоторые территории республики имеют конституционно закрепленный специальный статус. Это, прежде всего, штат Джамму и Кашмир, имеющий свою собственную конституцию (принятую в 1956 г.) и собственное гражданство.

Согласно Конституции законодательная власть в штате принадлежит парламенту, состоящему из двух палат - Законодательной ассамблеи и Законодательного совета. Четко и асимметрично определено представительство штата в центральных законодательных органах Индии: четыре депутата в нижней и два - в верхней палатах индийского парламента. Исполнительная власть в Джамму и Кашмире принадлежит не только назначаемому из Дели губернатору (это обще для всех штатов), но и избираемому главному мини-

стру, стоящему во главе совета министров. В штате есть свой Верховный суд, состоящий из главного судьи и двух (или более) судей, назначаемых (еще одна деталь индийского централизма) Президентом Индии.

Истоки особого статуса Джамму и Кашмира - в истории присоединения этой, никогда не бывшей колонией, территории к Индийскому союзу. Ранее это было Гималайское княжество, находившееся под протекторатом Великобритании. В 1947 г. магараджа Джамму и Кашмира подписал договор о вхождении в Индийский союз при условии сохранения за его государством особого статуса. Кроме исторических традиций государственности на особый статус Джамму и Кашмира большое влияние оказывает «кашмирская проблема»: территория штата - предмет претензий соседнего Пакистана; население штата полиэтнично и многоконфессионально - мусульмане, буддисты, индусы. Эти обстоятельства создают весьма напряженную обстановку, контролировать которую правительству Индии и позволяет особый статус Джамму и Кашмира.

Особого внимания в рамках рассматриваемой проблемы заслуживает опыт Канады. По форме государственного устройства Канада - федерация, состоящая из 10 провинций и двух территорий. Канадский федерализм настолько оригинален, что рассматривается рядом специалистов в качестве особой (наряду с федерализмом США и Швейцарии) модели. Политическая система Канады непрестанно эволюционирует на протяжении последних 130 лет - с момента провозглашения независимости страны в 1867 г. Уникальность канадской модели проистекает из попытки соединения централизма и федерализма. Авторы первой Конституции Канады - Акта о Британской Северной Америке 1867 г. - стремились заложить в нее такие принципы государственного строительства, которые бы сделали невозможным своевольничание провинций по типу североамериканских штатов, где в тот момент только что кончилась гражданская война, противопоставившая конфедералистов федералистам. Решающим для характера канадской федерации сразу же стало распределение полномочий в пользу федерального центра. Не менее важной особенностью канадской модели федерализма является то, что с момента провозглашения независимости было ясно: сутью федерации является взаимодействие двух культурно-лингвистических групп - франкофонов и англофонов, которые дважды воевали друг против друга в войнах, имевших место на территории Канады (взятие Квебека англичанами в 1759 г.; подавление восстания в Нижней Канаде в 1837-1838 г.г.). Исторически сложилось так, что наиболее развитой экономически и крупной территориально была Нижняя Канада, где со времен французского владычества сохранялось значительное французское население, которое упорно отстаивало свои права, в частности, на родной язык. Наиболее острая борьба за независимость, против английского управления в Канаде также велась населением Нижней Канады - преимущественно французского происхождения. Таким образом, канадская федерация складывалась из очень разных по культуре, менталитету и историческому опыту общин, отношения между которыми были осложнены силовыми действиями англоязычной армии.

Первая Конституция Канады - Конституционный акт 1867 г. - определенным образом старалась примирить и сбалансировать интересы двух разных

С.А. АВАКЯН; С.В.КУЛЕШОВ; Е.Г. МОРОЗОВА; И.А. САРЫЧЕВА.

Политико-правовые проблемы развития российской федерации в свете отечественного и мирового опыта

общин. Для этого она наделяла провинции различной компетенцией, предусматривала для Квебека особую систему гражданского права, возможность использования французского языка в законодательстве и судах. Вместе с тем Акт рассматривал Квебек как одну из территориальных провинций, не признавая франкоканадцев отдельной нацией.

Длительное время противоречия между англоканадцами и франкоканадцами отходили на второй план по сравнению с проблемой достижения Канадой полной независимости от Великобритании. Колониальное прошлое долго давало о себе знать. Будучи формально независимой, Канада немедленно вступает в первую мировую войну вслед за Великобританией. Только в 1939 г. она принимает самостоятельное решение об участии в военных действиях против фашистской Германии. Первый международный документ, в разработке которого она участвовала самостоятельно, был принят спустя 53 года после провозглашения ею независимости. Первый канадский посол был отправлен за границу в 1926 г. До 1947 г. не существовало канадского гражданства. До 1965 г. не было канадского флага. До 1982 г. Канада нуждалась в принятии Актов Британским парламентом, чтобы узаконить вносимые ею изменения в собственную Конституцию.

После второй мировой войны начинается процесс «пробуждения» канадских провинций, права которых были очень сильно урезаны по сравнению, например, со штатами в США. Особенно это касалось налогов, преимущественное право сбора которых всегда принадлежало федеральному правительству, весьма дорожившему своей ролью перераспределительного центра.

По мере усиления самостоятельности провинций обостряется и особая квебекская проблема. Сегодня суть ее в том, что по мере присоединения к Союзу первых четырех провинций Канады (Онтарио, Квебека, Новой Шотландии и Нью-Брансуика) новых территорий (Манитобы, Британской Колумбии, Альберты и др.), что оформлялось специальными Актами британского и канадского парламентов, хрупкий баланс сил изменялся в пользу англоговорящих провинций. К этому добавлялась растущая из года в год экономическая и культурная экспансия США, превращающая отдельные районы Канады в свои придатки. Накладываясь на традиционную остроту социальных проблем, связанных с национальным неравенством - высокий уровень безработицы среди франкоговорящего населения, невозможность получения полноценного образования на родном языке и, следовательно, перспективной работы - эта тенденция ставит под удар будущее франкоговорящего Квебека, судьбу его уникальной культуры и порождает стремление Квебека к защите своих интересов, что может реализовываться либо через конституционное оформление особого статуса, либо через сепессию.

В 1976 г. к власти в Квебеке пришла радикально настроенная квебекская партия, поставившая в повестку дня вопрос о сепессии при сохранении тесных экономических связей с Канадой, общего рынка и свободной торговли. Предложенная формула была такова: «суверенитет-ассоциация».

Движение «За суверенитет-ассоциацию» было основано в Квебеке еще в 1960-е гг.; лидером его стал Р. Левек. Теоретическим подспорьем идеи «суверенитета-ассоциации» стала концепция асимметричной федерации в Канаде. Некоторое время перспектива асимметричного федерализма рассматривалась как вполне реалистичный и умеренный политический курс,

способный сбить волну национализма. Однако федеральные власти решили вскоре сделать ставку на иную стратегию. С национал-сепаратизмом начали бороться тройственным оружием:

внедрением официального двуязычия (1969 г.);

признанием культурной неоднородности как отличительной черты Канады (1971 г.);

разработкой общедемократической Хартии прав и свобод, включенной в Конституционный Акт 1982 г.

Следует отметить, что определенные конституционные новшества присутствуют в Конституционном акте 1982 г.. Он закрепил основные права и свободы граждан, установил процедуру внесения поправок в Конституцию и внес уточнения в распределение компетенции между федеральными властями и субъектами федерации - провинциями в использовании естественных ресурсов. Хартия прав и свобод придала высшую юридическую силу закрепленным в ней правам и свободам - совести, вероисповедания, убеждений, печати, собраний, передвижения, личной неприкосновенности и прочим.. Хартия провозгласила официальными английский и французский языки, придав им равный статус и сместив, таким образом, проблему равноправия франкоканадцев и англоканадцев к вопросу о равноправии языков. Провинция Нью-Брансуик - помимо Квебека - является единственной, в которой франкоговорящее население настолько многочисленно, чтобы это нововведение представляло для него какую-либо ценность.

По поводу культурного достояния франкоканадцев Хартия молчит, хотя в отношении прав и свобод коренных народов - индейцев, инуитов (эскимосов), метисов - имеются специальные постановления. В целом, по своему содержанию Хартия прав и свобод представляет документ ограничено демократического содержания, не внесшего коренных изменений в конституционно закрепленные права граждан - тем более, если они являются франкоканадцами. Не случайным стало в этой связи решение Квебека, отказавшегося ратифицировать новый документ. Начиная с 1982 г. - года вступления в силу нового Конституционного акта - Квебек связан с Канадой лишь Конституционным актом 1867 г. и внесенными в него поправками.

С 1982 г. в стране не утихают конституционные дебаты. Большинство англоязычных провинций сплачиваются в стремлении не допустить конституционного решения квебекской проблемы. В ответ на это в Квебеке набирает силу сепаратистское движение. Еще в 1980 г. в Квебеке состоялся референдум, в ходе которого большинство проголосовавших поддержало идею отделения по формуле «суверенитет-ассоциация». С середины 1980-х гг. в Канаде начинается длительный переговорный процесс между провинциями. В результате в начале 1987 г. был выработан документ «Соглашение Лейк-Мич», признававший легитимность стремления Квебека к защите своей идентичности. Для полной реализации прав этой провинции предусматривалось увеличение представительства Квебека в Верховном суде Канады, установление его контроля за расселением иммигрантов на своей территории, использованием федеральных фондов. Однако начавшаяся вслед за разработкой проекта Соглашения Лейк-Мич кампания свела на нет усилия разработчиков. В документе содержалось понятие «отдельное общество» применительно к Квебеку: многие посчитали его неприемлемым, ведущим к призна-

С.А. АВАКЯН; С.В.КУЛЕШОВ; Е.Г. МОРОЗОВА; И.А. САРЫЧЕВА.

Политико-правовые проблемы развития российской федерации в свете отечественного и мирового опыта

нию за Квебеком узаконенного особого статуса. Противники соглашения начинают эксплуатировать идею о том, что в составе федерации все должны быть равны и ни у кого не должно быть особых прав; при этом они забывали, что на деле Квебек никогда не имел равных прав с англоязычным большинством Канады. Вокруг противников соглашения объединились многие заинтересованные группы, и в результате документ не был ратифицирован парламентами провинций.

С начала 1990-х гг. предпринимается новая попытка конституционного решения квебекской проблемы. В 1992 г. было выработано «Соглашение Чарлоттауна», в котором фигурировало право на автономию для коренных жителей Канады и право на специальный статус для Квебека. Было решено утвердить данный документ путем непринудительного референдума в каждой провинции. В ходе подготовки к референдуму снова активизировались противники новых конституционных соглашений. От них не отставали и квебекские сепаратисты, утверждавшие, что надо пользоваться моментом и отделяться, а не принимать соглашение, ничего, по их мнению, не дающее Квебеку.

Коренных жителей Канады также стали «подогревать» их лидеры, желающие добиться еще больших уступок от центрального правительства. К спорам подключились феминистки и другие меньшинства, не преминувшие выдвинуть собственные требования. Итогом кампании было то, что 26 октября 1992 г. обще канадский референдум отверг Чарлоттаунское соглашение. Коренные народы так и не имеют конституционно закрепленной автономии; Квебек так и не подписывает Конституционный акт 1982 г. и все больше продвигается в направлении полного отделения от Канады, подтверждением чему стали результаты проведенного им референдума.

Конституционное закрепление особого статуса для Квебека возможно таит в себе опасность трансформации канадской федерации в конфедерацию. Отказ от признания за Квебеком права на такой статус является совершенно очевидным и действенным средством развала канадской федерации. Поиск нестандартных решений квебекской проблемы продолжается. Всеми серьезными экспертами он ведется в парадигме сочетания симметрии с асимметрией, являющейся характерной чертой канадского федерализма. Асимметрия может быть как «мягкой», так и «жесткой»: первая может быть реализована определением сфер, в которых Квебек мог бы получить полномочия, в которых другие провинции не нуждаются; вторая состоит в законодательном перечислении сфер, где все провинции могут осуществлять одинаковые полномочия, будучи свободными решать - стоит ли им это делать.

Выдвигается и такой вариант обновления канадского федерализма: все провинции вполне симметрично получают неотъемлемые полномочия от федеральных властей, но пользуются ими только по мере реальной необходимости (которая есть практически только у Квебека). При этом предполагается, что за трансферт полномочий «сверху вниз» надо «платить» немалую цену: депутаты от Квебека будут в меньшей мере представлены в федеральном парламенте и других федеральных институтах; они не будут голосовать по тем вопросам, по которым федеральная власть не будет иметь юрисдикции в Квебеке. Могут быть введены и другие ограничения, касающиеся, например, получения субъектом федерации каких-либо субсидий, его участия в обще-

федеральных социально-экономических программах и т.д.. Короче говоря, предлагается дать понять Квебеку, как много он потеряет в плане социальных гарантий, приобретя особый статус; как трудно существовать в современном мире микро-государству и прочее.

Некоторые эксперты предлагают допустить специальный статус Квебека де-факто, сохраняя де-юре статус-кво. Они утверждают, что не нужно затевать конституционные дебаты по вопросу, раскалывающему общество. Не нужно стараться все предусмотреть сегодня, не оставляя ничего «на потом». Конституционный документ не может быть похожим на коммерческий контракт. Писаная конституция всего лишь устанавливает общее направление развития государства. Конкретные очертания политической истории страны определяются конкретным соотношением сил. Фактически они повторяют старую мысль Ф.Лассалья о том, что конституционные вопросы - прежде всего вопросы силы, а не права; действительная конституция страны заключается лишь в существующих в стране реальных, фактических соотношениях сил; писанные конституции только тогда имеют значение и прочность, когда представляют точное выражение действительных соотношений сил в обществе.

Подводя итоги рассмотрению некоторых аспектов мирового опыта развития федеративных отношений, подчеркнем следующее:

- федеративная форма политико-территориального устройства, безусловно, подразумевает правовое равенство субъектов федерации и унификацию их конституционного статуса;

- в то же время в подавляющем большинстве федераций различия в численности населения, уровне социально-экономического развития, исторических традициях государственности составляющих федерацию единиц с неизбежностью создают значительную асимметрию в объеме полномочий, реальной политической власти и влияния;

- в практике современных федераций иногда возникает необходимость конституционного закрепления разностатусности субъектов, что может быть связано с задачами обеспечения национальной безопасности.

- набирающей силу тенденцией развития современных федераций является усиление их асимметрии, что неизбежно сказывается и на конституционном статусе составных единиц.

- предоставление особого статуса может (в исключительных случаях) стать единственной реальной гарантией предотвращения распада федерации.

Мировой опыт свидетельствует: высшая цель каждой федерации - обеспечение единства при сохранении многообразия - задача высшей степени сложности, не имеющая гарантий правильного и единственно верного для всех решения. Ни одна асимметричная политическая формула не дает абсолютной стабильности и стопроцентного выживания многосоставных государств. Но еще меньший процент успеха сегодня обещает ставка на окончательно дискредитировавшее себя в мировой практике средство - «тащить и не пущать» при решении вопросов особого статуса или нейтрализации попыток сецессии. Для стабильного и динамичного развития политико-государственных систем в наше время одинаково опасны как беспредельная и бесконтрольная асимметрия, так и тоталитарно-великодержавная унифи-

С.А. АВАКЯН; С.В.КУЛЕШОВ; Е.Г. МОРОЗОВА; И.А. САРЫЧЕВА.
Политико-правовые проблемы развития российской федерации в свете отечественного и мирового опыта

кация во многом разных территорий, народов. Не будем забывать об одном, очень актуальном для сегодняшней России международном уроке: именно отказ англоговорящих провинций и центрального правительства Канады от предоставления особого статуса для франкоязычного Квебека (что аргументировалось столь понятными нам ссылками на недопустимость статусного неравенства субъектов федерации, конституционно закрепленной асимметрии) поставил одну из старейших федераций мира на грань распада.

Политико-правовой статус субъектов федерации, принципы и формы их взаимоотношений с федеральным центром - величина непостоянная. Об этом свидетельствует как отечественный, так и зарубежный опыт. Вместо потерявших эффективность и привлекательность отношений, процедур, форм взаимоотношений возникают новые - более гибкие, рассчитанные на равноправный диалог, взаимопонимание, поиск компромисса, делегирование полномочий как «снизу вверх», так и «сверху вниз» и т.д. (20).

Мировая практика, как уже отмечалось, не дает каких-то готовых, универсально действующих рецептов предотвращения центробежных тенденций, попыток получения особого статуса, сепаратизма. Главное в мировом опыте - все большая распространенность принципа неконфронтационного подхода к решению этих вечных проблем, нацеленность на использование преимущественно не репрессивно-силовых, а политико-правовых методов выхода из конфликтных ситуаций.

III. Российский федерализм на современном этапе

СССР отнюдь не был образцом использования политико-правовых методов регулирования федеративных отношений. Однако за его фасадом скрывалась исторически укорененная и объективно неизбежная традиция взаимодействия экономик и культур разных народов, определяемая логикой совместного бытия соседних народов, необходимостью их взаимодействия, возделывания поля мира и согласия для удовлетворения взаимных, тесно соприкасающихся интересов. Игнорирование этой реальности в ходе обвального процесса распада Союза ССР привело к тяжелейшим социально-психологическим и военно-политическим коллизиями, ломке "по живому" не только общего жизненного пространства, но прежде всего людских судеб.

Сегодняшние проблемы политико-правового развития Российской Федерации сложны и многообразны. Одной из главных следует назвать слабость центральной власти, не сумевшей за годы посткоммунистического существования четко обозначить национальные приоритеты, сформировать непрелюбимую политическую волю, сплотить государственно-мыслящую и действующую федеральную элиту (21).

Состояние разобщенности, внутреннего противостояния - часто весьма ожесточенного, в котором постоянно пребывает федеральная власть, во многом программирует трудности развития федеративных отношений, укрепления российской государственности в целом.

Ситуация, сложившаяся в конституционно-правовой сфере федеративных отношений, характеризуется, на наш взгляд, следующими моментами:

-федерация базируется на трех разных принципах: территориальном, этно-территориальном и национально-государственном; их одновременное

существование делает государственное устройство России громоздким, приводит к ненужным трениям и напряженности в отношениях между субъектами, снижает уровень управляемости государством (22);

-число субъектов РФ непомерно велико, а их конституционное положение противоречиво; один (равноправный) субъект входит в состав другого субъекта (23);

-слаб авторитет Конституции Российской Федерации, воспринимаемой населением страны не как основной государственный закон прямого действия, а как политическая декларация идеологического толка (24);

-не урегулирован вопрос о распределении компетенции и полномочий трех существующих уровней власти - Федерации, ее субъектов и местного самоуправления;

-не поставлены политико-правовые заслоны действию тенденций сверхцентрализации, сверхдецентрализации и сепаратизма;

-не устранено взаимно пренебрежительное отношение между различными уровнями власти;

-используется вместо преимущественно конституционно-законодательной базы развития федеративных отношений практика двухсторонних договоров центра и субъектов РФ, хотя договоры могут быть лишь дополнением к регулированию в федеральных законах;

-формируется в связи с этим в субъектах сознание того, что посредством договора можно изменить как законы, так и Конституцию РФ в интересах соответствующего субъекта; в результате - нарушение принципа равенства субъектов РФ (ст. 5 Конституции РФ), попытки декларирования ряда личных, социально-экономических и политических основных прав и свобод граждан при отсутствии процессуальных механизмов или не гарантированности их использования;

-нарушается законность, в том числе и конституционная; не соблюдается принцип приоритета норм Конституции перед иными правовыми нормами (ст. 15 Конституции РФ), приоритета федеральных норм перед нормами субъектов РФ (ст. 4);

-преднамеренно слабое положение парламента - Федерального Собрания РФ в системе государственной власти РФ;

-конституционная конструкция такого федеративного устройства РФ, которое объективно не способствует централизованному руководству делами государства;

-отсутствие у центра прав на разрешение региональных конфликтов и федеральные директивные решения, превращение центра зачастую в примиряющую и согласовывающую инстанцию (при территориальных и межнациональных конфликтах, при создании незаконных военизированных формирований, при грубых нарушениях федерального законодательства и т.п.);

К сожалению, государство не имеет сегодня достаточных конституционных рычагов проведения внутренней политики. Одни сферы чрезмерно централизованы, в других государство не имеет средств решающего воздействия на конфликтующие стороны. Например, к числу федеральных относятся службы занятости населения, миграционная и др., хотя их функции осуществляются в рамках конкретных территорий. Раньше для этого применялся

С.А. АВАКЯН; С.В.КУЛЕШОВ; Е.Г. МОРОЗОВА; И.А. САРЫЧЕВА.
Политико-правовые проблемы развития российской федерации в свете отечественного и мирового опыта

принцип двойного подчинения; сегодня его боятся как атавизма советских времен, что совершенно необоснованно. Фактически этот принцип применяется и сегодня - например, в системах МВД, Министерства юстиции и др..

В ряде систем при внешней (и необходимой) централизации существуют юридические предпосылки зависимости местных звеньев от региональных правящих элит. Например, прокуроры субъектов РФ назначаются Генеральным прокурором РФ после согласования кандидатур с органами законодательной и исполнительной власти субъектов, а это приводит к появлению кое-где не принципиальных, а "удобных" стражей законности.

Некоторые полномочия федеральных органов рассчитаны только на "умиротворяющие" функции государства, а сами органы связаны предварительными решениями конфликтующих региональных структур, что в ряде случаев и невозможно, и ненормально. Например, Совет Федерации Федерального Собрания РФ утверждает изменение границ между субъектами РФ (ст. 102 Конституции). Получается, что сначала субъекты должны договориться между собой, а затем согласованное решение представить на утверждение СФ.

У Российского государства и его органов нет конституционно предусмотренных вариантов действий для сложных ситуаций. Все связывается с чрезвычайным положением, что далеко не всегда дает положительные результаты.

Вышеизложенное делает неизбежным вывод, согласно которому совершенствование конституционных основ Российской Федерации, реформирование Конституции является первоочередной задачей в деле укрепления нашей федеративной государственности.

Совершенствование политико-правовых основ российской государственности непосредственно связано с развитием системы нового российского федерализма, оптимизацией устройства Российской Федерации.

Приоритеты демократического этапа развития требуют понимания логики сложнейшего переплетения различных социальных и региональных интересов, мотивации действий политических и этнических элит, переходного периода общественно-политических процессов и выработки с учетом этого ряда базовых конструкций федеративной государственности, ее нормативно-правового и институционального оформления.

За короткий исторический период конституционно-правовой процесс в РФ прошел ряд временных и содержательных фаз развития.

Первая связана с оформлением контуров современного облика Российской Федерации как федеративного государства, субъектами которого официально были признаны как национальные государства (республики), так и национально-территориальные (автономии) и территориальные (края, области, города федерального значения) образования. Подписание Федеративного договора позволило предотвратить угрозу распада России, а сама ситуация из просто политической была переведена в сферу конституционно-правового пространства.

Вместе с тем в тот период имела место тенденция к закреплению разного статуса субъектов Российской Федерации как в федеральном законодательстве, так и в актах самих субъектов. В частности, ряд республик, определяя свое положение, не отразил в собственных конституциях и других политико-

правовых документах в должной мере факт нахождения в составе Российской Федерации. В результате возникли расхождения и определенная напряженность в отношениях между субъектами РФ в связи с определением их статуса в составе Федерации.

На следующем этапе, при принятии действующей Конституции Российской Федерации 1993 года, была отражена линия в федеративном государственном строительстве, основанная на признании равноправия субъектов РФ (ст. 5). И хотя, к сожалению, некоторые субъекты Федерации пока не устранили противоречие своих конституций с Конституцией РФ, очевидным является то, что как в целом развитие страны, так и основы ее конституционной безопасности на современном этапе строятся на фундаменте равного конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации - при полном обеспечении самостоятельного развития каждого субъекта, использования им для этого всех своих экономических, природных, социальных, организационных и иных возможностей.

В сегодняшних условиях в России не имеет перспективы линия на отказ от федеративной формы государственного устройства в пользу унитарного государства. Также требуют самого взвешенного подхода предложения по преобразованию субъектов РФ в однотипные формирования, ликвидации отдельных субъектов, укрупнению субъектов Федерации за счет их слияния. Постановка вопроса о сиюминутной реформе государственного устройства России в нынешних условиях нецелесообразна; любые шаги по их последствиям не предсказуемы и могут привести к таким катаклизмам, которые отразятся не только на конституционной безопасности Российского государства, но и его будущем.

В современной России предметом дискуссии являются проблемы, характерные для любого федеративного государства, - в какой мере должно быть централизовано или децентрализовано государственное управление, какую роль должны играть Федеральный центр и субъекты Федерации.

В интересах эффективности руководства страной, заботы о единстве Российского государства надо иметь достаточно сильный Федеральный центр. Он берет на себя решение не всех подряд, а определенной группы вопросов, предусмотренной Конституцией. Причем его решения - двух видов. Первый вид - единственно принимаемые им и далее выполняемые всеми уровнями управления (например, оборона, безопасность, атомная энергетика и др.). Второй вид - его основополагающие решения, которые при исполнении дополняются документами и действиями субъектов РФ, а возможно и местного самоуправления.

В интересах укрепления Федерации необходимо:

- исходить на всех уровнях руководства того, что Россия есть единое государство, ее федеративное устройство не превращает ее в конгломерат территорий;

- Федеральному центру осуществлять задачи как общенаправляющего характера по отношению к субъектам РФ, так и по созданию нормативно-правовой базы в сферах федерального ведения;

С.А. АВАКЯН; С.В.КУЛЕШОВ; Е.Г. МОРОЗОВА; И.А. САРЫЧЕВА.

Политико-правовые проблемы развития российской федерации в свете отечественного и мирового опыта

- более эффективно выполнять функции контроля за исполнением субъектами РФ и местным самоуправлением решений Федерального центра по вопросам ведения РФ;

- предусмотреть систему применяемых Федеральным центром штрафных санкций в отношении субъектов РФ, явно игнорирующих и нарушающих федеральные акты и решения;

- решительно искоренять психологию неуважительного отношения в регионах к Федеральному центру.

Одним из важных аспектов развития федеративных отношений в России является обеспечение прав субъектов РФ в федеративном строительстве, участии в делах Российской Федерации, а также самостоятельности субъектов в решении вопросов, отнесенных к их ведению.

Положение субъекта Российской Федерации опирается в современных условиях на твердые конституционно-правовые основы: они равноправны, имеют право на свои основополагающие акты (конституции, уставы) и законодательство, свою систему органов государственной власти, которую устанавливают субъектом самостоятельно; располагают набором возможностей в федеративных отношениях с Российской Федерацией; обладают территориальным верховенством; могут участвовать в международных и внешнеэкономических отношениях, сотрудничать друг с другом и др..

Важной задачей федеративного государства остается уважение интересов каждого субъекта, учет их при решении вопросов на федеральном уровне. Одновременно Российская Федерация обеспечивает невмешательство в дела, отнесенные к компетенции субъекта, а также помогает ему при возникновении затруднений.

Один из принципиальных факторов политики федеративного государства - готовность всестороннего обсуждения и разрешения проблем, возникающих в отношениях с каким-либо субъектом, в том числе и самых острых, связанных с трактовкой статуса субъекта. При этом стороны обязаны исходить из части 5 статьи 66 Конституции, согласно которой статус субъекта РФ может быть изменен по взаимному согласию РФ и субъекта в соответствии с федеральным конституционным законом.

Российская Федерация считается с правом каждого субъекта РФ на обеспечение собственной безопасности, но при условии его одинакового толкования. Это - обеспечение внутреннего спокойствия в субъекте, соблюдение правопорядка и т.д.. Однако, не могут быть частью стратегии безопасности субъекта мероприятия, прямо или косвенно направленные против других субъектов РФ, а также всего Российского государства.

Одной из серьезных в настоящее время является проблема соотношения и субординации правовых актов Российской Федерации и ее субъектов. Конституция РФ, предусматривая не только наличие законодательства РФ, но и законодательство субъектов РФ, установила ряд исходных правил относительно их соотношения:

- согласно части 2 статьи 4: "Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации";

- по предметам ведения РФ издаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории

РФ; по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ; причем вне пределов прав РФ субъекты самостоятельны в правовом регулировании общественных отношений (статьи 71-73 Конституции);

- законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, при наличии противоречия действует федеральный закон; однако если акт субъекта издан в рамках его прав, и этому акту противоречит федеральный закон, то действует нормативный правовой акт субъекта РФ (ч. 6 статьи 76 Конституции РФ).

Таким образом, Конституция полностью исключает возможность объявления субъектами РФ приоритета своего законодательства перед федеральным. Наоборот, в целом законодательство субъектов должно соответствовать законодательству Федерации.

Поскольку имеют место факты включения в конституции и уставы отдельных субъектов положений, откровенно противоречащих Конституции РФ и федеральному законодательству, принципам федеративного устройства РФ, необходимы действенные, но в то же время гибкие и рациональные, средства обеспечения уважения со стороны субъектов РФ федерального законодательства.

Конструктивную роль в решении этой задачи выполняет Конституционный Суд РФ. Но в связи с тем, что рассмотрение дел в Конституционном Суде требует времени, а также нет эффективных механизмов выполнения его решений, нужен ряд дополнительных средств. В частности:

- приостановление Федерацией (Президентом РФ или палатой Федерального Собрания) действия закона субъекта РФ, противоречащего Конституции РФ, в связи с обращением в Конституционный Суд РФ для оценки конституционности акта - на период до принятия решения КС;

- отмена (а не только приостановление действия, как сейчас - часть 2 статьи 85 Конституции РФ) Президентом РФ актов органов исполнительной власти субъектов РФ при их противоречии федеральным актам - с предоставлением права субъекту РФ обращаться в федеральный суд (например, Конституционный Суд) с жалобой на решение Президента;

- принятие Федерацией штрафных материальных санкций в отношении субъектов, отказывающихся привести свои нормативные правовые акты в соответствии с федеральным законодательством.

Федеративное строительство в РФ требует поиска рациональных путей реализации положений Конституции РФ в части определения и разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов. От того, насколько удачно это сделано, зависят не только эффективность избранной формы государственного устройства, но и снятие многих предпосылок напряженности в сфере внутригосударственных отношений.

Национальные интересы России требуют неукоснительного соблюдения норм Конституции, устанавливающих круг вопросов исключительного федерального ведения (ст. 71 Конституции). До тех пор, пока это не будет сделано путем изменения Конституции, эти вопросы не могут быть переданы в ведение субъектов РФ или в сферу совместного ведения РФ и субъектов.

С.А. АВАКЯН; С.В.КУЛЕШОВ; Е.Г. МОРОЗОВА; И.А. САРЫЧЕВА.

Политико-правовые проблемы развития российской федерации в свете отечественного и мирового опыта

Крайне нежелательны подмена органами и актами субъектов РФ органов и актов федерального уровня в сферах исключительного ведения РФ; такое перераспределение объектов государственной собственности между РФ и ее субъектами, которое ослабляет материальное обеспечение осуществления исключительной федеральной компетенции.

Федеративный характер России предполагает участие субъектов РФ в реализации компетенции Федерации, в том числе и исключительной, конституционно дозволенными методами. Однако, нежелательно такое изменение пределов участия субъектов РФ в реализации федеральных полномочий, при котором - с учетом местного комплектования состава соответствующих органов - происходит фактическое ослабление Федерального центра в реализации собственных задач (например, в таможенном деле, налоговой службе, налоговой полиции и др.).

Особенно остро встала сегодня в стране проблема реализации полномочий в сферах совместного ведения РФ и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ).

Главные проблемы в сферах совместного ведения - предметное разграничение полномочий РФ и субъектов РФ и организационное их осуществление.

Определенную конструктивную роль может сыграть Федеральный закон о порядке разграничения компетенции Российской Федерации и субъектов РФ в сферах совместного ведения.

Как в целом, так и в связи с принятием этого акта, прежде всего надо определиться с тем, какой тип разделения задач и полномочий использовать. Сегодня стало очевидным стремление многих субъектов РФ оставить России лишь так называемое рамочное регулирование общественных отношений в сферах совместного ведения, а себе взять право полного их нормативного регулирования.

Повышение роли субъектов РФ в руководстве экономическими, социальными и другими процессами - объективная потребность и одна из тенденций федеративного строительства в РФ. Однако законодательные и в целом нормативно-правовые основы соответствующих процессов должны быть едиными в рамках государства. Это вытекает из Конституции РФ, которая устанавливает многообразие форм собственности в стране (ст. 8), свободу экономической деятельности (ст. 8, 34), не допускает установления каких-либо препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств (ст. 74).

Следовательно, в сферах совместного ведения современной Российской Федерации возможно и необходимо принятие федеральных актов прямого регулирования общественных отношений и прямого действия. Федеральное регулирование может быть не только основополагающим, но детальным по широкому кругу вопросов. Конечно, право субъекта на собственное правовое регулирование не отрицается. Его акт будет отражать местные особенности и действовать вместе с федеральным актом.

Такой принципиальный подход резко повышает роль субъекта РФ в выполнении предписаний федерального и своего законодательства в сферах совместного ведения, обеспечивает его инициативу и самостоятельность.

В дополнение к этому у каждого субъекта предполагается еще и наличие законодательства по вопросам собственного ведения, поскольку, согласно

ст.73 Конституции РФ, вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти. От этой функции любого субъекта никто освободить не может. Это такие вопросы, как местный референдум, местные народные инициативы, административно-территориальное устройство субъекта, его символика, организация выборов, функционирование законодательной и исполнительной власти, государственные награды субъекта и т.д.. По всем соответствующим вопросам необходимо иметь региональные акты.

Для развития полнокровного федерализма представляют прямую опасность явления регионального законодательного (правотворческого) сепаратизма. Некоторые субъекты РФ склонны во всех областях принимать свои акты и как бы вытеснять федеральное нормативное регулирование. Они оставляют в тени положение ст.76 федеральной Конституции о сочетании в сферах совместного ведения законодательства РФ и субъектов РФ.

В этой ситуации, на наш взгляд, конструктивный подход состоит в следующем. Субъекты РФ вправе принимать по вопросам совместного ведения собственные законы и иные нормативные акты до появления федеральных актов. Это их право оговорено рядом официальных документов - в том числе признано в постановлениях Конституционного Суда РФ. Но при этом важно обеспечить согласование на федеральном уровне соответствующего акта субъекта Федерации на стадии подготовки проекта; исключение правовых конструкций и решений, которые явно не будут поддержаны при разработке федерального закона по данной сфере; незамедлительное приведение акта субъекта в соответствие с появившимся федеральным законом без излишних напоминаний.

Пристального внимания в деле укрепления правового пространства РФ заслуживает практика двухсторонних договоров РФ и субъектов, получившая распространение в последнее время. Ее основой является сама Конституция РФ: согласно ст. 11 разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и субъектов РФ осуществляется самой Конституцией, Федеративным договором и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. На определенном этапе развития федеративных отношений федеративные договоры Российской Федерации и ряда субъектов РФ выполнили свою роль и способствовали нормализации отношений центра и регионов.

Однако использование договорного метода не может быть беспредельным. Российская Федерация - конституционная, а не договорная федерация. Часть 2 статьи 76 Конституции предусматривает, что по вопросам совместного ведения РФ и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативно-правовые акты субъектов РФ.

Таким образом, Конституция РФ ориентируется на приоритет конституционно-законодательного метода в разграничении предметов ведения и полномочий РФ и субъектов РФ. По мере появления соответствующих законов они становятся основой развития общественных отношений. Было бы правомерно принятием специального федерального закона установить пределы

С.А. АВАКЯН; С.В.КУЛЕШОВ; Е.Г. МОРОЗОВА; И.А. САРЫЧЕВА.
Политико-правовые проблемы развития российской федерации в свете отечественного и мирового опыта

регулирования общественных отношений в двухсторонних договорах, а также порядок их подготовки и процедуры подписания.

Федерация определяет свою собственную систему государственной власти. В ведении РФ находятся "установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти" (п. "г" статьи 71 Конституции РФ).

Вместе с тем согласно п. "н" ст. 72 Конституции в совместном ведении РФ и ее субъектов находятся "установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления". А в соответствии с частью 1 ст. 77 Конституции РФ гласит: "Система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономных областей, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом".

В отношении системы исполнительной власти субъекты должны учитывать часть 2 ст. 77 Конституции, где говорится, что в пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в РФ. Иначе говоря, федеральная система предопределяет многие параметры системы исполнительной власти субъекта.

Система органов государственной власти, устанавливаемая субъектами, должна строиться на принципе разделения властей, закрепленном в ст. 10 Конституции РФ. Из ст. 3 Конституции РФ следует, что власть в РФ на всех уровнях производна от народа, поэтому субъекты РФ должны ориентироваться на то, что их органы государственной власти, а также органы местного самоуправления регулярно избираются населением.

Таким образом, в интересах обеспечения народовластия и единства власти Российская Федерация обязана установить общие типы власти в субъектах РФ, а субъекты на этой основе детально регулируют всю организацию государственной власти для себя, а также местного самоуправления. Уже принят Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Неоправданно затянулась разработка Федерального закона "Об общих принципах организации представительных и исполнительных органов государственной власти".

Развитие федеративных отношений требует также и эффективного использования субъектами РФ своих возможностей по участию в делах Федерации и воздействию на федеральные органы. Субъекты имеют немало конституционно закрепленных каналов такого влияния. Относимое Конституцией РФ к совместному ведению РФ и субъектов установление "общих принципов организации системы органов государственной власти" распространяется не только на органы субъектов, но и предполагает права субъектов в отношении формирования и деятельности федеральных властей.

Ряд возможностей субъектов имеет радикальный характер. Согласно ст. 136 Конституции РФ поправки к главам 3-8 Конституции РФ принимаются в порядке, предусмотренном

для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации. В их числе главы о Президенте РФ (гл. 4), Федеральном Собрании РФ (гл. 5), Правительстве РФ (гл. 6), судебной власти (гл. 7).

Таким образом, любые изменения системы, полномочий и конституционных правил, касающихся организации работы федеральных органов государственной власти, без участия субъектов РФ невозможны.

Согласно ст. 134 Конституции предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ могут вносить, в числе других, также и законодательные (представительные) органы субъектов РФ, а по ст. 135 положения глав 1, 2, 9 Конституции сначала голосуются в палатах Федерального Собрания тремя пятими голосов каждой. Одна из палат - Совет Федерации, следовательно, уже на этой стадии поправки мимо субъектов пройти не могут. Если палаты решат поддержать поправки, положено созвать Конституционное Собрание. Достаточно очевидно, что в его работе будут принимать участие представители субъектов РФ. КС либо само примет новую Конституцию РФ, либо вынесет ее на референдум, участниками которого станут жители всех субъектов РФ. На данные моменты приходится обращать внимание в связи с тем, что глава 1 Конституции касается системы и исходных принципов организации и деятельности федеральных органов государственной власти, а глава 2 - конституционного статуса личности, глава 9 - порядка изменения Конституции РФ. Изменить главы 1,2,9 без участия субъектов РФ, следовательно, также нельзя.

Влияние субъектов РФ на формирование федеральных органов государственной власти - юридически зафиксированное и фактическое - реальность. Речь идет о палатах Федерального Собрания РФ - Совете Федерации и Государственной Думе, о Президенте РФ, Конституционном Суде РФ (субъекты вправе вносить предложения по вакантным должностям судей), о ЦИК РФ (треть ее состава назначается Советом Федерации).

В соответствии со ст. 78 Конституции РФ, федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Поскольку они размещаются на территориях субъектов и последние должны взаимодействовать с подобными органами, субъектам, отнюдь не безразлично, какие это органы, какими полномочиями они наделяются и т.д..

Целесообразно, чтобы подготавливаемый Федеральный закон о федеральных органах исполнительной власти содержал принципиальные решения о возможностях учета мнения субъектов при образовании их территориальных подразделений.

Очевидно также, что юридически надо предусмотреть согласование кандидатур руководителей территориальных подразделений федеральных органов с субъектами РФ - как это делается, например, по отношению к прокурорам субъектов РФ.

Современное развитие федеративных отношений в России требует более четких решений вопросов собственности, налоговой и бюджетной политики. Эффективное осуществление задач Федерации обуславливает наличие феде-

С.А. АВАКЯН; С.В.КУЛЕШОВ; Е.Г. МОРОЗОВА; И.А. САРЫЧЕВА.
Политико-правовые проблемы развития российской федерации в свете отечественного и мирового опыта

ральной государственной собственности. Она необходима для обеспечения полномочий РФ во многих стратегически важных областях - оборона, безопасность, энергетика, федеральный транспорт, пути сообщения, информация и связь, космос и др.. Укрепление и при необходимости расширение федеральной собственности - важная задача государства. Руководя использованием федеральной собственности, государственные органы Федерации учитывают интересы субъектов РФ, согласовывают с ними многие практические решения.

Конституция РФ гарантирует наличие у субъектов РФ своей собственности и, кроме того, относит разграничение государственной собственности к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Каждый субъект на основе федеральных и своих законов свободно и самостоятельно распоряжается принадлежащей ему долей государственной собственности, используя ее на благо населения, комплексное развитие территории.

Российская Федерация и ее субъекты обеспечивают развитие местного самоуправления, укрепление муниципальной собственности, в том числе и за счет передачи муниципальным образованиям объектов из собственности РФ и субъектов. Вместе с тем Федерация должна сохранить за собой ключевые позиции в руководстве и регулировании по отношению к экономическим процессам и собственности. Очевидно также, что государство должно сегодня весьма взвешенно подходить к отказу от государственной собственности в пользу ее полной приватизации. Опыт других стран позволяет сделать вывод о том, что конституционно допустимый плюрализм форм собственности разрешает существование государственной собственности в подвижных размерах, применение в качестве конституционных методов государственной политики сохранения государственной собственности, разгосударствления собственности, возможности выкупа либо национализации собственности и т.д..

В современных условиях требуются более эффективные решения в части укрепления бюджетно-финансовых основ российского федерализма. В особенности необходимы более четкие процедуры составления, согласования и утверждения федерального, региональных и местных бюджетов; действенное участие субъектов РФ и муниципальных органов в формировании вышестоящих бюджетов, особенно определении их расходов; эффективный взаимный контроль всех уровней за исполнением бюджетов; введение организационных форм участия субъектов РФ в решении вопросов финансирования расходов на социальные цели, включая деятельность федеральных внебюджетных фондов (пенсионного, медицинского страхования, занятости и др..).

Следует подчеркнуть невозможность сокращения расходов федеральных и региональных бюджетов, существенно отражающегося на финансовых поступлениях в нижестоящие бюджеты, без согласования вопросов с компетентными органами соответственно субъектов РФ и местного самоуправления. Закрепление стабильных доходных источников региональных и местных бюджетов, установление твердых и не изменяемых в течение ряда лет размеров поступлений в эти бюджеты из вышестоящих бюджетов имеют приоритетное значение, равно как и оставление ряда налоговых поступлений в распоряжении субъектов Федерации по месту их сбора. Требуется введение

МИР РОССИИ. 1997. N3

мер поощрения субъектов РФ, обеспечивающих наиболее полный сбор налогов с юридических и физических лиц.

Межнациональные отношения с некоторого времени превратились в фактор, играющий конфликтогенную роль и создающий опасность для единства Российской Федерации. В плане создания конституционно-правовых основ (без умаления значения иных аспектов) межнациональных отношений особенно надо учесть следующие моменты.

Серьезного внимания требует проблема «государствобразующих» народов, или, иначе говоря, титульных наций. В силу различных исторических причин в ряде республик и автономий они не составляют большинства. В соответствующих субъектах РФ предпринимаются рациональные шаги по более полному учету интересов титульных наций и народностей. В частности, вводятся изучение национальных языков, программы радио- и телепередач, создаются национальные культурные центры, восстанавливаются ремесла и т.д.. В органах государственной власти создаются подразделения и депутатские комиссии для учета национальной структуры населения и интересов коренных групп.

Однако некоторые шаги, предпринимаемые в отдельных субъектах, не могут не вызвать критической оценки:

- стремление обеспечить избрание в местные представительные органы депутатов, преимущественно принадлежащих к титульной нации;
- замещение должностей в структурах исполнительной власти, суда преимущественно, представителями титульных наций;
- создание общественно-политических органов представительства только титульной нации (типа "конгрессов" соответствующих народов), которые считают себя вправе принимать решения о судьбе территории, образовании национально-государственных единиц, формировании местной национальной политики, религиозном будущем территории и др.;
- предусмотрение в конституционных нормах о местных референдумах

отдельного учета воли населения по представителям титульной нации.

Подобные шаги могут быть источником взрыва и межнациональных столкновений не только в конкретном регионе, но и в России в целом.

Другой важной проблемой является проблема национальных меньшинств. В настоящее время в России есть несколько видов национальных меньшинств: это небольшие по численности группы граждан нерусской национальности, проживающие на территориях с преимущественно русским населением; это русские, проживающие на территории республик в составе РФ; специфика их положения заключается в том, что будучи по численности отнюдь не меньшинством, в ряде республик они могут быть поставлены перед перспективой неравного участия в государственной и политической жизни.

В конституционно-правовом плане уже предприняты определенные шаги по учету интересов национальных меньшинств. В частности, принят Федеральный закон 1996 г. "О национально-культурной автономии". Однако, остаются под вопросом многие материальные и процессуальные аспекты его применения. Хотя создание национально-культурных автономий - обществ, землячеств, общин, культурных центров - реальность многих регионов и го-

С.А. АВАКЯН; С.В.КУЛЕШОВ; Е.Г. МОРОЗОВА; И.А. САРЫЧЕВА.
Политико-правовые проблемы развития российской федерации в свете отечественного и мирового опыта

родов в России, одновременно кое-где возникают серьезные проблемы. В частности:

- национальная замкнутость граждан соответствующей национальности в рамках образовавшихся национально-культурных автономий;
- увлечение в отдельных национально-культурных автономиях не пропагандой совместного бытия, а формированием только национального самосознания у граждан данной этнической принадлежности;
- наличие у землячеств, общин, культурных центров и т.д. трудностей, в особенности связанных с финансированием обучения родному языку, созданием школ, изданием пособий, введением теле- и радиопередач и др.. Эти вопросы, не получив на федеральном уровне рационального решения, в субъектах РФ становятся предметом межнациональной напряженности.

Немаловажной проблемой в Российской Федерации является формирование толерантных отношений между населяющими ее народами. Федеративное государство держится на прочном единстве, которое должно иметь как духовные, так и конституционные основы. Это должно стать частью государственной политики Российской Федерации.

В конституционно-правовом плане особенно продуктивны следующие меры:

- принятие федеральной программы межнационального сотрудничества в Российской Федерации;
- введение общегосударственного федерального канала на телевидении;
- создание федеральных межнациональных культурных центров;
- восстановление практики целевого обучения национальных кадров в московских и иных ведущих вузах.

В связи с внутренними проблемами следует существенно повысить роль Федерального центра в разрешении территориальных конфликтов между отдельными субъектами РФ, обновить законодательство о действиях государства в экстремальных ситуациях.

Согласно Конституции РФ, разрешение любого вопроса, связанного с уточнением территориальных пределов и границ субъектов РФ, начинается с согласования позиций самих субъектов РФ. Лишь на этой основе Совет Федерации утверждает соответствующие решения (пункт "а" части 1 статьи 102 Конституции). Но реальность такова, что субъекты нередко никак не могут прийти к согласованным решениям. Это требует от Федерации более активного участия в согласительных процедурах. Однако с участием всех субъектов РФ следует продумать и решить вопрос о праве Федерации на действенное разрешение территориального конфликта, если субъекты не приходят к взаимно приемлемому решению.

Кроме того, в России стала очевидной необходимость предоставления Федерации права устанавливать особые режимы территорий с учетом таких факторов, как угроза жизни людей, угроза конституционному строю, угроза экологической безопасности и др. (перечень должен быть исчерпывающим).

Особый режим территории предполагает следующие дополнительные мероприятия:

- установление специфических правил жизни, использования продукции, применения материалов, профилактики на соответствующей территории (всеобщее медицинское освидетельствование, всеобщая вакцинация и т.п.);

МИР РОССИИ. 1997. N3

- запрет или специальное регулирование видов работ на данной территории (при экологической, атомной безопасности и т.д.);
- создание и использование специальных федеральных фондов, резервных средств, подразделений.

Особый режим территории может сохраняться на долгое время - до существенного уменьшения или полного исчезновения возникших угроз.

У Российской Федерации есть право объявлять чрезвычайное положение на всей территории страны или в отдельных регионах. Согласно Конституции РФ (ст. 87), делает это Президент РФ, незамедлительно сообщая Совету Федерации и Государственной Думе. Совет Федерации должен утвердить указ Президента о введении ЧП, в противном случае оно не считается введенным. Действующий Закон о ЧП явно устарел, он даже не учитывает современную систему органов, участвующих в решении вопросов ЧП. Требуется принятие нового акта (по Конституции - федерального конституционного закона о чрезвычайном положении).

В укреплении и развитии федеративных отношений ведущая роль должна принадлежать государству и государственным институтам.

Государство не только участвует в регулировании экономических и социальных процессов, но является их единственным регулятором, если под регулированием понимать систему юридически обязательных, т.е. правовых норм. Только от государства должно исходить право.

В национальных интересах посредством норм конституционного законодательства следует не только фиксировать, но и постоянно упрочивать позиции Российского государства по вопросам формирования и проведения экономической политики, правового регулирования хозяйственных отношений, формирования основ и порядка использования всех видов собственности, основ кредитования и инвестиций, ценовой политики, обеспечения занятости населения.

В выступлении Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина в Совете Федерации 24 сентября 1997 г. был подчеркнут стратегический характер задачи повышения роли государства в экономике. От политики невмешательства следует переходить к политике упреждающего регулирования экономических процессов, контроля за жизненно важными отраслями и эффективностью расходования бюджетных средств. Устанавливаемые Правительством ясные и равные правила экономического поведения должны беспрекословно выполняться всеми - и крупным капиталом, и средними предпринимателями, и мелким бизнесом, и самим государством. Это потребность всего общества, главное условие устойчивого экономического развития федерации.

Помимо прочего необходимо исключить проведение без ведома государства таких экономических мероприятий, которые вызовут резкое ухудшение материального положения граждан, поскольку это может повлечь социальный взрыв, последствия которого отразятся на самой государственной власти.

Таким образом, государство должно сохранить и усилить позиции организатора, руководителя и контролера экономических и финансовых процессов - естественно, не вмешиваясь в юридически предусмотренные, т.е. законные рыночные механизмы.

С.А. АВАКЯН; С.В.КУЛЕШОВ; Е.Г. МОРОЗОВА; И.А. САРЫЧЕВА.
Политико-правовые проблемы развития российской федерации в свете отечественного и мирового опыта

Помимо сохранения за собой ключевых позиций в руководстве и регулировании по отношению к экономическим процессам, пришло время государству весьма взвешенно подходить к отказу от государственной собственности в пользу ее полной приватизации. Опыт других стран позволяет сделать вывод о том, что конституционно допускаемый плюрализм форм собственности разрешает существование государственной собственности в подвижных размерах, применение в качестве конституционных методов государственной политики сохранение государственной собственности, разгосударствление собственности, возможность выкупа либо национализации собственности и т.д..

Важнейшей предпосылкой обеспечения общефедеральных интересов является наличие авторитетной Конституции РФ и совершенного конституционного законодательства.

Следует в полной мере использовать потенциал Конституции Российской Федерации как политико-правового документа, являющегося фундаментом нового общественного строя, государственности, федерализма, демократии и статуса человека и гражданина в России. В этих целях в особенности необходимо:

учитывать общее значение Конституции для развития политических, экономических и социальных процессов в стране;

руководствоваться нормами Конституции, тем более, что согласно самой Конституции (ст. 15), она является документом прямого действия; восприятие Конституции как нормативного правового акта - Основного Закона - должно стать частью российского политико-юридического бытия;

иметь в виду то, что дух и смысл Конституции заложены как в ее нормах, так и в новых конституционных идеях, обусловивших появление Конституции и определяющих характер современного политического и социально-экономического развития России;

развивать положения Конституции в текущем законодательстве, для которого она является исходной базой и предопределяет его характер.

Нельзя признать нормальным тот факт, что до настоящего времени не разработаны и приняты многие федеральные конституционные законы и федеральные законы, существование которых предусмотрено самой Конституцией. Политическая ситуация требует ускорения подготовки соответствующих нормативных правовых документов, развивающих положения Конституции Российской Федерации.

Решить вышеперечисленные задачи можно лишь при условии использования институтов гражданского общества, включения механизмов политического плюрализма и полноценной демократии.

Естественной средой, в которой государство выполняет свои функции, в том числе и в области укрепления основ федерализма и конституционализма, должно быть гражданское общество.

Составными элементами структуры гражданского общества являются:

- общественные объединения;
- религиозные организации;
- единая система воспитания, образования, науки, культуры;
- наличие средств массовой информации;

- определенный тип социально-экономических отношений, в основе которого лежат разнообразие форм собственности, свободный труд и предпринимательство;
- семья как основная ячейка общества.

В принципе элементом структуры гражданского общества можно считать и само демократическое государство. Таким образом, гражданское общество - это обеспечение определенного уровня политического, экономического, социального, организационного, духовно-нравственного, информационного и межличностного состояния социума.

Категория гражданского общества предполагает определенный качественный уровень социального развития. При наличии всех названных компонентов можно говорить о предпосылках существования высокоразвитого социокультурного пространства. А это и есть самосохраняющаяся и самовоспроизводящаяся система как основа укрепления федеративных отношений. В этом плане гражданское общество является собой неотъемлемый элемент конституционного строя. А для конституционной стабильности, помимо государства, особенно важную роль играют общественные объединения, религиозные организации и средства массовой информации.

Политический плюрализм предполагает существование разветвленной сети общественных объединений граждан. Множественность объединений вписывается в параметры правового государства, если они созданы и действуют на основе закона. Наоборот, общественные объединения сами являются фактором общественной стабильности, выполняя задачи взаимного "контроля" и содействуя тому, чтобы все они, а также государство действовали в рамках закона, взаимодополняя друг друга и создавая условия реализации гражданской активности.

Государство нейтрально относится к одним общественным объединениям, вынуждено сотрудничать с другими (партии, политические движения, профсоюзы и др.), обязано поддерживать третьи (например, детские, молодежные, ветеранские, социальной помощи и др.).

Вместе с тем государство должно осуществлять надзор и контроль за соответствием законодательству деятельности общественных объединений. Конституция РФ (ст. 13) запрещает создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв стабильности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Религиозные организации являются существенным фактором общественной стабильности. Хотя, согласно Конституции РФ государство является светским, а религиозные объединения отделены от государства (ст. 14), в реальности они могут способствовать единению верующих и государства, политическому спокойствию в обществе и уж тем более нравственному воспитанию людей. Крайне нежелательно противостояние государства и разрешенных законом религиозных организаций.

С.А. АВАКЯН; С.В.КУЛЕШОВ; Е.Г. МОРОЗОВА; И.А. САРЫЧЕВА.

Политико-правовые проблемы развития российской федерации в свете отечественного и мирового опыта

Поскольку типичным для большинства религий является стремление к социальному миру, религиозная пропаганда в присущей ей форме может способствовать предотвращению или отведению угроз от общества.

Средства массовой информации, наряду с выполнением основной функции информирования общества, могут как содействовать политической стабильности в стране, так и способствовать - прямо или невольно - осложнению положения в обществе и государстве, углублению противостояния политических сил и групп, дискредитации институтов власти и ее представителей.

В вопросах, связанных со СМИ, следует подчеркнуть следующее:

- нет необходимости, даже в виде образного выражения, характеризовать СМИ как "четвертую власть" в государстве - это ведет к извращенному пониманию назначения СМИ как их работниками, явно превышающими свои возможности, так и населением;
- надо сохранять ряд государственных СМИ и использовать их для объективного освещения государственно-политических и социально-экономических процессов в стране;
- целесообразно усилить государственно-общественный контроль в части недопущения изданий и передач, подрывающих нравственность, нарушающих нормы и этику языка, конституционное право гражданина на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну (ст. 23 Конституции РФ).

Конституция РФ характеризует Российское государство как демократическое (ст. 1). Но значение демократии как одного из начал конституционного строя шире. Можно говорить об определенном идеале: весь образ жизни, характер общественных отношений, склад бытия, психология людей, политический режим в стране должны быть пропитаны традициями (идеями) демократии.

Вместе с тем нормальное развитие государства и общества предполагает сбалансированное отношение к различным институтам демократии и умение извлечь максимальный политический эффект из их типологического многообразия.

Имеется широкий спектр институтов непосредственной демократии - референдумы; всенародные (всероссийские), региональные и местные опросы населения (консультативные референдумы); всероссийские, региональные и местные обсуждения важных вопросов государственной, муниципальной жизни, проектов актов государственных органов и органов местного самоуправления; выборы (а также в некоторых субъектах РФ отзыв депутатов, выборных должностных лиц, голосование о доверии им); народные инициативы (в том числе и правотворческие) и петиции; собрания и сходы граждан. В Конституции РФ высшим непосредственным выражением власти народа названы референдум и свободные выборы (часть 3 ст. 3).

Использование одних институтов непосредственной демократии предполагает регулярность. Это выборы депутатов и выборных должностных лиц государства и местного самоуправления. Однако нецелесообразно злоупотребление выборами, увлечение досрочным прекращением полномочий выборного органа или должностного лица и новыми выборами - дело не только в расходах, но и в подрыве авторитета власти. Это рождает также апатию и неучастие в очередных выборах немалой части населения.

Другие институты непосредственной демократии разумно использовать по мере необходимости, в каждом случае прогнозируя их политическую эффективность и последствия, в том числе с точки зрения консолидации общества. Каждый демократический институт полезен тогда, когда содействует созданию здорового общественного климата.

Российские политические и социокультурные реалии предполагают необходимость постоянного совершенствования институтов представительной демократии. Они получили достаточно широкое распространение в стране. На федеральном уровне, в субъектах РФ функционируют органы представительной власти. Близко к завершению представительных органов местного самоуправления. Однако важнейшей задачей продолжает оставаться повышение эффективности деятельности представительных органов. В особенности вызывают беспокойство:

- низкий уровень депутатов, неподготовленность многих к выполнению депутатских обязанностей;
- невысокий авторитет представительных органов;
- слабость аппарата, обеспечивающего деятельность представительных органов, недостаточная квалификация его работников;
- невысокое качество законодательной (нормотворческой) деятельности представительных органов;
- очень слабые связи депутатов и представительных органов с населением.

Другой аспект использования демократии связан с обеспечением в обществе атмосферы гласности, полной информации, права граждан индивидуально, коллективно, на страницах СМИ и т.п. обсуждать важнейшие проблемы, высказывать свое мнение и добиваться - законными способами - его учета в актах и действиях соответствующих органов.

Крайне нежелательна внешняя видимость гласности при фактическом манипулировании общественным мнением. По-настоящему демократия есть там, где люди видят: их участие действительно важно для судеб страны, их позиция учтена и благодаря этому в обществе происходят перемены. Иначе приходят равнодушные и пассивные люди.

Одна из важных задач, комплексно решаемая государством и институтами гражданского общества - обеспечение гражданского мира и согласия в обществе. Многоплановость этой задачи требует разнообразных мероприятий.

С одной стороны, это исправление политических ошибок, допущенных в прежние времена. В этом отношении наиболее существенна необходимость полной реализации законодательства о репрессированных народах и о жертвах политических репрессий - к сожалению, одна из проблем прямо связана с тем, что страна сегодня вынуждена исправлять перегибы и нарушения прав народов, допускаясь в прежние времена. Кроме того, требует взвешенного осуществления линия на реабилитацию отдельных социальных групп, ставших жертвами политических и юридических решений прежних лет.

С другой стороны, это достижение политического спокойствия в обществе. Разные интересы могут выражаться через официально зарегистрированные политические партии и иные общественные объединения и конституционно допустимыми методами их деятельности. В обществе следует создать

С.А. АВАКЯН; С.В.КУЛЕШОВ; Е.Г. МОРОЗОВА; И.А. САРЫЧЕВА.
Политико-правовые проблемы развития российской федерации в свете отечественного и мирового опыта

атмосферу использования легитимных средств политического воздействия на граждан и получения желаемых результатов путем конституционно разрешенных акций, мероприятий и реформ.

Из общественного сознания следует максимально изжить психологию переворотов как метода достижения политических целей. Конституционно она запрещена установлением ответственности за захват власти (ст. 4 Конституции РФ). Однако этого недостаточно. Следует требовать соблюдения подобного подхода при формировании методов деятельности любых политических объединений.

Одним из важнейших направлений государственной политики является обеспечение прав и свобод человека и гражданина в РФ. Закрепление в Конституции РФ и федеральных законах прав и свобод граждан и механизмов их осуществления является важным фактором формирования здорового общества, правового государства.

Вместе с тем необходимо решить ряд проблем:

- быстрее разработать законодательство об отдельных правах, свободах и обязанностях (например, нет законов о политических партиях, о свободе митингов, об альтернативной гражданской службе и др.);

- укрепить материальные и организационные предпосылки для реализации прав и свобод (в том числе права на свободный труд, на занятие предпринимательской деятельностью, на отдых, на охрану здоровья, пользование достижениями культуры, социальное обеспечение и социальную защиту, на жилище, на защиту персональных данных и др.);

- повысить роль и сделать доступной любому гражданину судебную форму защиты его прав;

- обеспечить использование иных форм защиты прав и свобод человека и гражданина (прокурорский надзор, административный порядок, деятельность уполномоченного по правам человека и др.);

- резко усилить борьбу с злоупотреблениями должностных лиц и коррупцией как весьма опасными явлениями, перекрывающими осуществление прав и свобод граждан.

Помимо этого в области статуса личности и защиты прав и свобод требуются новые правовые решения ряда проблем, возникших после прекращения существования СССР и появления РФ как самостоятельного субъекта международного права.

В частности, это гражданство. Обновляемый Закон о гражданстве должен служить целям укрепления и защиты статуса россиян как внутри страны, так и за рубежом.

Это также проблемы пребывания на территории РФ различных по юридическому статусу лиц. В настоящее время Россия вынуждена считаться с несколькими специфическими факторами: миграционные потоки российских граждан, включая их выезд за границу и возвращение на Родину; немалый приток иностранцев, приезжающих по делам бизнеса и туризма; появление в РФ рынка иностранной рабочей силы; использование территории РФ как места политического убежища; большой транзит через территорию РФ товаров - как законный, так и в целях преступного бизнеса; приток из-за границы и серьезные перемещения внутри страны граждан России по соображениям личной безопасности (вынужденные переселенцы); приток бе-

женцев, т.е. граждан иностранных государств. Перечисленные факторы имеют прямое отношение к обеспечению прав человека и требуют четких правовых основ.

Подытоживая рассмотрение проблем политико-правового развития Российской Федерации, хотелось бы сделать несколько замечаний относительно состояния разработанности данной темы в отечественной научной литературе и публицистике. Прежде всего, необходима дальнейшая продуктивная разработка понятийного аппарата. Исходя из поливалентности человеческой личности, еще во многом загадочного действия механизмов мышления, можно констатировать актуальность разработки типологической шкалы измерения и иерархизации этнической (субэтнической), национальной (гражданской), региональной и прочих видов идентичностей, в совокупности отражающих многомерный и многоуровневый мир человеческих ролей и функций.

Одной из существенных теоретико-концептуальных проблем является разработка дифференцированной шкалы соотношения и взаимодействия национальной и региональной политик. О последней сейчас стали говорить как-то меньше в силу всеобщей увлеченности федерализмом. А ведь именно регионализм (отнюдь не противопоставляемый федерализму) может стать тем вектором, по которому должна проходить "осевая" реальной политики функционирования российского государственного организма.

Опыт прошедших нескольких лет наглядно подтверждает истину: новое всегда с трудом прокладывает себе путь в массиве традиционного мышления. Одно дело, когда журналист эпатируя читателя, утверждает, что термин "россияне" якобы несет в себе "мощный дикарский заряд на разделение всех народов России", ущемляет русских, каковыми "все мы должны быть". Со всем другое, когда, вместо детального анализа, "с порога" идею о россиянах как нации — согражданстве, отвергают профессионалы. "Обожженные" в горниле марксистско-ленинской теории наций, многие обществоведы еще держатся за ее понятийно-категориальный аппарат "мёртвой хваткой". Сдвинуть их с этого фундамента, или хотя бы убедить в том, что правомерно существование и других научных школ с иными подходами, не так-то просто.

Оппонентов трактовки нации как гражданского феномена немало. Хотя, следует заметить, что понимание нации как согражданства, предложенное в первопроходческих работах В.А. Тишкова, находит все новых сторонников, особенно среди тех исследователей, которые разрабатывают не только теоретические, но и практические аспекты оптимизации устройства полиэтнического российского государства. Примером этому могут служить соответствующие статьи недавно вышедшего словаря "Федерализм" под редакцией С.Д. Валентя.

В российском обществоведении оформляется уже целое направление, аргументирующее правомерность отхода от этнического принципа в этом процессе. Одни считают, что трактовка федерации как состоящей из национально-территориальных образований изначально конфликтогенна и ведет в тот тупик, из которого трудно выйти. Другие объясняют, что не национальный, а территориальный принцип более эффективен, а следовательно, предпочти-

С.А. АВАКЯН; С.В.КУЛЕШОВ; Е.Г. МОРОЗОВА; И.А. САРЫЧЕВА.
Политико-правовые проблемы развития российской федерации в свете отечественного и мирового опыта

телен, поскольку разделение федерального бюджета могла бы в данном случае лечь на более прочную основу.

Но есть и достаточно внушительная группа исследователей, продолжающих настаивать на национально-территориальном принципе как единственно возможным, пуская в ход против несогласных обвинения в "национально-государственном нигилизме". Одним из самых энергичных проводников таких идей является Э.В. Тадевосян. В 1996 г. он опубликовал программную статью, на положения которой стоит обратить внимание. Во вступительной части маститый автор высказывает совершенно верную мысль, что судьба многонациональных государств зависит не столько от формы национально-государственного устройства, сколько от характера существующего в них общественно-политического строя. Однако основной пафос публикации состоит в апологетике национальной государственности, причем, на наш взгляд, сколько-нибудь оригинальной и убедительной аргументации Э. Тадевосян не привел. Говоря о построении государственности на базе этнической (исторической) территории конкретного народа и, очевидно, ощущая возможные результаты подобного "государствостроительства", он постоянно подчеркивает, что принцип национальной государственности "вовсе не означает", что каждая нация (этнос) должна иметь отдельное государство, право народов на самоопределение "не нужно абсолютизировать", а "демократическое государство, не отказываясь от признания и уважения права народов на самоопределение, в то же время должно иметь право ставить серьезные законодательные преграды на пути национализма и сепаратизма". Что конкретно стоит за этими благопожеланиями и где гарантии того, что народы будут им следовать — неясно. О том, что Э. Тадевосян все же понимает опасности, которые ожидают страну на пути ее этнотерриториального "дрейфа", свидетельствует его интерпретация национальной государственности как государственности всех народов, живущих на территории республики. С таким вариантом можно было бы согласиться - ведь именно так понимают проблему многие республиканские и региональные лидеры - если бы не традиционная трактовка понятия нации у автора. Кстати, если в научный и общественно-политический лексикон будут активно вводиться понятия, отражающие, как пишет В. Тишков, "двойное самосознание и не взаимоисключающие лояльности" (26), то тогда появится реальная возможность толерантного разрешения возникающих проблем и движения к гибкой, но вместе тем действительно прочной модели устройства России при условии, что она станет действительно правовым государством.

Доминирующей сегодня становится, на наш взгляд, тенденция к успокоению страстей, несмотря на то, что продолжают деятельность объединения радикально националистического толка. Их лидеры выдвигают призывы к созданию национальных государств по принципу языкового родства, разрабатывают планы образования государственного общества тюркоязычных народов на всем ареале их проживания. Организация "Адыгэ Хасэ" стремится играть роль координатора представителей адыгов и др.. Однако, радикализм установок постепенно угасает, снижаются роль и масштабы влияния национальных партий в Российской Федерации. Есть основания прогнозировать их постепенную трансформацию из политических в организации культурнического типа.

О том, как сложна и потенциально конфликтна область межнациональных отношений и насколько ответственна позиция политиков, обращающихся, под тем или иным углом, к данной сфере, свидетельствуют трагические события в Чеченской Республике. К сожалению и сегодня российские политики не прислушиваются должным образом к мнению специалистов. Например, в интервью, данном еще в начале 1994 г., журналу "Родина" — кстати, органу администрации Президента и Правительства РФ, когда военные действия в Чечне еще не начались, известный этнолог, специалист по Северному Кавказу предупреждал: особенно опасны попытки силового давления на Чечню — это повторение афганского варианта действий и результат будет точно таким же. Он же говорил о масштабах российско-чеченской войны, возможных террористических акциях, высоком уровне жестокости и т.п..

Заметим, что затем, опять-таки до начала войны, со страниц российской прессы прозвучало предложение об уходе России из северокавказских автономий (СКА) со следующей аргументацией: эмиграция из СКА породит большие проблемы в крупных российских городах путем создания в них криминализованных анклавов и осложнит политическую и социально-экономическую обстановку в стране; в то же время рост национального самосознания в СКА рано или поздно приведет к потере эффективного контроля России над этими автономиями. Предлагались различные варианты, в том числе, и введение системы протекторатов. При этом предлагалось опираться на мировой опыт и здравый смысл. Идея вызвала неоднозначные, в том числе критические отклики, но поставленная проблема не исчезла с повестки дня. Трагические события в Чечне заставляют все больше думать о том, что отпустить кого-либо, сохранив при этом нормальные с ним отношения, значит не потерять, а удержать.

Понимая, что за тем или иным решением стоят судьбы людей, государственные интересы, конституционные нормы и принципы, мы в то же время не должны отказываться от "проигрывания" различных вариантов будущей конфигурации российских границ. При этом следует учитывать не только ставший уже почти классическим пример Британского Содружества, но понимать емкость и вариативность самого понятия федерализм.

Проблема совершенствования государственного устройства России непреходяща по своей актуальности. И здесь есть проблема, от которой, в перспективе, уйти невозможно. Ее суть состоит в следующем — может ли быть жизнеспособна федерация, состоящая из 89 субъектов, которые не только разнотипны, но и неодинаковы по экономическому потенциалу? Ведь так или иначе, рано или поздно, но возникнет необходимость нового территориального деления, выделения естественно-природных регионов, "работающих" на процесс жизнеобеспечения жителей данной территории. Может быть и скорее всего, это потребует укрупнения существующих субъектов. Об этом в свое время писал российский правовед Ф. Кокошкин, считавший, что путь к подлинной федерации лежит через активность "снизу", когда существующие губернии не будут удовлетворять бытовым и экономическим потребностям и встанет необходимость их укрупнения в более обширные области, с учетом

С.А. АВАКЯН; С.В.КУЛЕШОВ; Е.Г. МОРОЗОВА; И.А. САРЫЧЕВА.
Политико-правовые проблемы развития российской федерации в свете отечественного и мирового опыта

интересов местного населения, всех социальных и национальных групп, с возможным последующим расширением компетенции новых образований.

Представляется, что сказанное — вполне реальная перспектива для современной России. Об этом все более настойчиво говорят специалисты различных профилей, искренне желающие видеть свою Родину сильным и процветающим государством, а ее жителей - твердо стоящими на ногах и уверенными в завтрашнем дне. И, конечно, чувствующими себя равноправными гражданами единого многонационального государства.

Литература.

1. New trends in Federalism// International Political Science Review, 1996. V.17. № 4.
2. Dictionnaire international du federalisme. Bruxelles, 1994.
3. Юсуповский А. Асимметричность федерации как лозунг саморазрушения// НГ-сценарии, 1997. № 6. С.4-5.
4. См.: Национальная политика России: история и современность. М, 1997. С. 401-402.
5. Российский центр хранения и использования документов новейшей истории (РЦХИДНИ). Ф.17. Оп.2. Д.99. Л.33 об..
6. Там же, Л.15 об..
7. См.: Архив Президента Российской Федерации (АП РФ). Ф.3. Оп.61. Д.38, 39, 40; Д.160. Л.1,2,13,27 и др.
8. Там же, Ф.3. Оп.51. Д.38. Л.42.
9. Там же, Л.49,51, 53, 55,75,87,88,103.
10. Там же, Л.74,75.
11. Там же, Д.39, Л.25,26.
12. См.: Дмитриева Е. Региональная экономическая диагностика С-Пб., 1992. С.65.
13. Центр хранения современной документации (ЦХСД). Ф.5. Оп.3. Д.466. С.125-131.
14. The New Encyclopaedia Britannica. Micropaedia. V.4. L, 1993, P.712-713.
15. D.Elazar. Exploring Federalism. Tuscaloosa, 1987. P. 154.
16. Evaluating Federal Systems. Dordrecht, 1994.
17. См.: Зарубежный федерализм: организация государственной власти в субъектах федерации. М, 1996. С. 16.
18. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т.2. М, 1995. С.369.
19. См.: Решетников Ф.М. Правовые системы стран мира. М, 1993. С. 169-171.
20. См.: Леванский С.А. Германия: федерализм в мононациональном государстве// Полис, 1995. № 5. С.118-119.
21. Об этом же см.: Магомедов А. Общество регионов// Pro et contra, 1997, Т.2. № 2. Распад и рождение государств. С.56-57.
22. См.: Чиркин В.Е. Российский федерализм и международный опыт// Журнал российского права, 1997. № 4.
23. О серьезных проблемах, порождаемых этим конституционным положением, см.: Фролова К. Диктат «сверху» неуместен. Равноправие всех субъектов Федерации - непреложное требование Конституции// Независимая газета, 4 июля 1997 г.).
24. Конституционные институты в России: эволюция или новая революция// НГ-сценарии, 1997. № 3.
25. См., например: Ихлов Е. Шизофренический федерализм// Независимая газета, 12 августа 1997 г..
26. НГ, 1997. 5 мая.