## Россия как полиэтническое государство. Политика российского государства в области межнациональных отношений

К концу XIX в. многовековой процесс формирования территориальных пределов российского государства подходил к завершению. С учетом складывавшихся геополитических реалий в начале XX в. после вхождения в состав Империи еще ряда регионов, наступал ее последний этап развития. Охватив 1/6 часть земли, Россия обрела, как считали тогда и это признавалось международными договорами, "свои естественные границы", уравнявшись в размерах с другой крупнейшей державой - Великобританией.

Необходимо учитывать, что Россия складывалась в многонациональную державу под давлением специфических геополитических обстоятельств, определяющим стержнем которых выступало долговременное совпадение в тот или иной период интересов народов на обширных просторах значительной части Европы и Азии, что и способствовало их преимущественно добровольному единению. Зачастую именно так осознавалась необходимость объединения с Россией многими народами, принимавшими на том или ином этапе решение в целях самосохранения укрыться за ее державными рубежами и воспользоваться ее государственным покровительством.

В тех же случаях, когда присоединение достигалось посредством принуждения, оно чаще всего диктовалось настоятельными потребностями обеспечения безопасности этих рубежей на представлявших постоянную угрозу направлениях. Наиболее беспокойным на протяжении нескольких столетий оставалось южное. Внезапные набеги на Россию восточных инородцев (крымских татар, ногайцев, горцев и т.д.) совершались каждый год и были по сути обычным явлением. После этих набегов подвергшиеся им области длительное время оставались в запустении. Невольников продавали в Турцию и другие страны Востока.

Предпринимавшиеся военные акции не приводили к установлению дискриминационных норм в отношениях таких народов, а их главное предназначение сводилось к стабилизирующим ситуацию внешним российским государственным ограничениям, с сохранением статуса местного регионального самоуправления и возможностей для дальнейшего развития этнонациональной самобытности. Такого рода ограничения были ничем иным, как долговременным политическим компромиссом, конечной целью которого являлось постепенное гражданское приобщение к России. Поскольку элементы добровольности и силового принуждения закономерны для становления любого государства, можно сделать вывод, что проводившиеся Россией завоевания тоже были одной из составных частей общего геополитического стабилизационного процесса, происходившего на протяжении многих веков в пределах Евразии.

Однако в нем были и свои нетипичные проявления. К ним следует отнести прежде всего включение в состав России части Польши и Финляндии. Польша отошла к Российской империи после третьего раздела Речи Посполитой между союзниками (Австро-Венгрией и Германией). Финляндия же входила в состав Швеции, не имея никакой самостоятельности, которую она вновь обрела, оказавшись лишь в российских пределах в начале XIX в.

В отличие от практики других стран Запада и Востока, присоединенные к России народы не подвергались шовинистической унизительной дискриминации в системе управления. Для них она чаще всего имела не прямое, а косвенное предназначение, без посягательства на основные нормы их общественного быта, при соблюдении уважительного отношения к их обычаям и религиозным приверженностям. В сфере гражданских прав русская власть вообще избегала резкой ломки, считаясь с правовыми навыками населения, и оставляла в действии на управляемой территории и конституцию с сеймом в Великом княжестве Финляндском, и кодекс Наполеона в царстве Польском, и литовский статут в Полтавской и Черниговской губерниях, и магдебургское право в Прибалтийском крае, и обычное право, местные законы на Кавказе, в Сибири, в Туркестанском крае и т.д.

Внутренняя самостоятельность инонациональных сообществ и внешние российские административные ограничения указывают на то, что в государственную систему России было заложено не подавление, а именно политический компромисс. Попытки выйти за его рамки и "создать однородную империю" по типу западных, наметившиеся лишь при последнем российском монархе Николае II в конце XIX в., вступали в противоречие со сложившейся практикой управления и вызвали этнополитическую напряженность на ряде окраин, а в некоторых случаях породили даже сепаратизм, ранее у тех же народов не наблюдавшийся.

Отличие от других универсалистских образований мира состояло и в том, что инонациональная российская периферия из-за своего сопредельного расположения, и что самое важное, равноправного статуса, утрачивала постепенно признаки обособления и инородности" интегрируясь по мере формирования общегражданских связей в единое государственное пространство. Вместе с тем происходило геополитическое, цивилизационное и социально-экономическое срастание ее естественным путем с центральными собственно русскими областями. В меньшей степени таким процессом были охвачены те земли, которые прежде долгое время находились вне российской зависимости: Польша, Финляндия, Прибалтика, Западная Украина.

Вторая направленность так и не преодоленного тяготения к Востоку, прослеживается на южной периферии, включенной в состав российского государства в разные периоды XVIII-XIX вв. Среди этих регионов особо выделяются территории расселения казахов, народов бывшего Туркестанского края и восточной оконечности Кавказа. Своеобразность этой разновидности тяготения заключается в том, что значительную роль в нем играет фактор единства веры, мусульманской религии, и только потом этнокультурная близость. Тот же фактор веры предопределял в этой зоне острых межконфессиональных противоречий и не менее устойчивую прорусскую ориентацию христианских народов (армян, грузин, осетин и т.д.).

Сближение же этих регионов с Россией во всех отношениях произошло намного глубже, так как для них она в свое время предоставила более сильную социально-экономическую и государственно-политическую перспективу развития, чем могло это сделать претендовавшее на них сопредельно расположенное зарубежье.

Отчасти интегрированность существовала и в других универсалистских (имперских) объединениях Запада и Востока, однако только в российских пределах она происходила и как государственно-политическая, с обеспечением для инонациональных сообществ таких же охранительных функций, как и для русских, и сопровождалась наступившим признанием многими из них России своим отечеством. О существовании в ее имперских границах полиэтнонационального общегражданского сообщества свидетельствует наличие у большинства народов России двойного самосознания: этнонационального и общероссийского.

Насильственные же связи, присущие всем без исключения универсалистским образованиям, в системе российских государственных отношений вовсе не преобладали, а там, где они все-таки устанавливались на начальных стадиях контакта, со временем заменялись, как правило, общегражданскими. Формирование их происходило уже при попадании тех или иных инонациональных сообществ в сферу действия государственного поля России и продолжалось на последующих этапах. На рубеже XX в. этот процесс обретал все больший размах, но завершения так и не получил.

В России государственно-политическая консолидация значительно опережала этнонациональную не только у русских, но и у всех остальных этнонациональных сообществ. Это происходило потому, что в Российской империи сложились исторически иные государственно-политические реалии, при которых самобытность различных частей насильственной унификации не подвергалась.

Определяющим фактором этнополитического процесса в России играет федеративное устройство страны, которое сформировалось в советское время.

Россия, формально провозглашенная федерацией в 1918 г., прошла сложный и противоречивый путь развития. Как известно, большинство федераций в мире создавалось путем объединения народов или территорий в единое сложносоставное государство. Образование таких государств шло в направлении снизу вверх, путем передачи региональными органами власти части принадлежащих им прав федеральным органам государственной власти на основе разграничения полномочий между ними. В связи с этим в подавляющем большинстве даже многонациональных федеративных государств, не говоря уже о мононациональных, в основу их был положен территориальный принцип управления, имеющий целью приближение органа власти к населению и управляемой территории.

Российская Федерация формировалась иначе. Это обусловлено рядом объективных и субъективных причин. Уже к концу первой мировой войны царизм начал утрачивать контроль над частью окраинных территорий, которые ранее в условиях авторитарного политического режима жестко управлялись из центра. Смена формы правления (переход от монархии к буржуазной республике) еще более ослабила единство и территориальную целостность страны. В "наследство" большевикам досталось территориально раздробленная страна с разваленным механизмом государственной власти. Очевидно, что у них оставался один выход - провозгласить федерацию национального типа, положив в основу ее создания принцип автономизации. То есть, федерация создавалась не по традиционному типу объединения нескольких частей в одно целое, а, наоборот, путем передачи центральной властью части полномочий на места. Естественно, что центральная власть стремилась либо превратить эту процедуру в формальный акт, либо сохранить возможность контролировать и вмешиваться в осуществление власти органами субъектов федерации.

Изначально федерация в России была сложной по своему составу и сочетала унитарно-административный принцип объединения административных единиц с автономным принципом объединения национальных субъектов, который, в свою очередь, реализовался в виде различных по правовому статусу образований. Вплоть до подписания Федеративного договора и принятия новой Конституции Российская Федерация строилась по национально-территориальному принципу, в соответствии с которым ее субъектами считались только автономные республики. Что касается краев и областей, то отношения с ними, как административно-территориальными единицами, федеральное правительство строило на унитарных началах. С данной точки зрения Российскую Федерацию нельзя было назвать федеративным государством в точном смысле слова, поскольку в нем органически сочетались федеративные и унитарные принципы. Более того, если в теории РСФСР и считалась федерацией, то на самом деле единая система государственно-административного управления сверху донизу, от Москвы до сельского районного центра, характеризовалась жесткой унификацией и централизацией. Такую форму национально-территориального устройства можно назвать унитарной федерацией. О формальном характере федерации свидетельствует тот факт, что в ней изначально отсутствовало разграничение вопросов компетенции между федеральными органами власти и ее субъектами: Советы образовывали единую систему государственной власти, вышестоящий Совет обладал правом отмены актов нижестоящих.

Россия в советское время представляла собой сложное полиэтничное образование, объединяющее народы различных языковых групп, культур и конфессий. Этническим ядром страны являются русские, составляющие более 80% ее народонаселения. Однако это не позволяет отнести страну к типу моноэтнических государств по некоторым причинам: во-первых, территория России является исторической родиной многих народов, сохранивших свою культурную самобытность и не ассимилировавшихся с русским большинством; во-вторых, за советский период истории России многие ее народы сформировали основы своей государственности, которая осознается в настоящее время как величайшая ценность и историческое достижение; в-третьих, вследствие противоречивости национальной политики советского периода (направленной одновременно и на унификацию народов, и на организацию их государственности) повсеместно в СССР, и в России в том числе, сложилась этническая стратификация, в основе которой лежат различия в экономическом, демографическом и политическом статусах народов.

Процесс преобразования России в полноценную федерацию закономерно совпал с началом изменения политического режима в стране, вызванного "перестройкой". Как и в 1917 г., ослабление авторитарного режима привело к угрозе разрушения территориальной целостности и единства Российской Федерации и потребовало реформы федеративных отношений в направлении расширения полномочий субъектов федерации.

В западных демократиях политико-территориальное деление не "привязывается" к национально-территориальному делению, а определение национальности "привязано" к гражданству страны. Постепенно оправдываются прогнозы тех западных исследователей, которые пришли к выводу, что понятие "государство-нация" уступает место понятию "государство-сообщество".

Таким государством-сообществом народов и является Российская Федерация. Здесь, по сути, представлен весь спектр известных к настоящему времени уровней и типов экономического развития - от сугубо аграрного до близкого к постиндустриальному. Основная часть регионов и территорий располагается, обнаруживая крайне разнообразие климатических, ресурсных, человеческих и иных факторов, между этими двумя полюсами. Естественно, что интенсивность экономической, социальной и политической модернизации не могут быть одинаковы на всем российском пространстве. Вот почему современная демократия, особенно в условиях России, невозможна без обеспечения разным этносам доступа к центрам власти и учета многообразия культур, без обеспечения равенства способов жизнедеятельности всех народов.

Этнополитический процесс в стране протекает по-разному в зависимости от специфики сложившихся социокультурных и социально-экономических регионов страны. Можно выделить четыре региона активного проявления этнополитического процесса: российский север (территория расселения финно-угорских народов), южно-сибирский район (зона политической активности якутов, тувинцев, бурят), татаро-башкирский район, северокавказский. Этнополитический процесс в этих регионах прошел несколько этапов.

Первый этап (конец 1980-х - 1991 гг.) характеризуется повсеместным созданием национально-культурных обществ, декларирующих задачу возрождения этнокультурной самобытности, позднее - повышения статуса языков титульных народов. В этот период происходит суверенизация автономий России - они обретают статус самостоятельных республик в составе Российской Федерации, законодательно оформляется государственный статус языков титульных народов. Этнокультурные общества формируются в качестве общественно-политических движений, съездов народов, которые активно обсуждают проблемы становления этнократической формы государственности в республиках.

Второй этап (1991-1994 гг.). Ведущей тенденцией данного этапа является борьба внутри республик между официальной властью и национально-политическими движениями по поводу государственного устройства республик, их политического статуса. Не менее острой является и политическая борьба руководства республик и федерального центра по поводу перераспределения властных полномочий. Особой остроты первая тенденция достигает в Северо-Кавказском регионе, где противостояние завершается свержением официальной власти Чечено-Ингушской Республики, развязыванием вооруженного этнотерриториального конфликта между осетинами и ингушами, массовым вытеснением русского населения и конституированием двух новых республик - Чеченской Республики и Республики Ингушетия. Вторая тенденция максимальной остроты достигла во взаимоотношении республиканской власти Татарстана и федерального центра. Она завершается подписанием двустороннего Договора между Татарстаном и федеральным центром о разграничении полномочий и предметов ведения, который открыл дорогу подписанию двусторонних договоров между субъектами Федерации и федеральным центром.

Важными вехами этого этапа, повлиявшими на урегулирование этнополитических проблем, явились подписание Федеративного договора (31.03.1992) и утверждение Конституции Российской Федерации (1993).

Третий этап начался в 1995 году. Для этого периода характерна тенденция урегулирования межэтнических противоречий на внутриреспубликанском уровне, переход к фазе укрепления республиканской государственности, потеря инициативы национально-политическими движениями и партиями, разработка стратегии национальной политики и оптимизации пути федерализации страны. Наиболее активная часть национальных лидеров включилась в состав общероссийской бизнес-элиты или в систему органов управления разного уровня. Лидеры российских республик к этому времени перестали заигрывать с национальными движениями, рассматривая их уже как единственную опасность для их пребывания во власти. Правящая элита в республиках качнулась в сторону союза с федеральной властью, а последняя сумела использовать договорный процесс для стабилизации политической ситуации в стране.

На четвертом этапе (2000-е гг.) появились новые тенденции в этнополитическом процессе. Приведены в соответствие с федеральным законодательством правовые акты субъектов Федерации. Расторгаются двусторонние договоры между субъектами и федеральным центром, как сыгравшие свою роль и исчерпавшие себя на новом этапе развития государственности. Проявляется тенденция к укрупнению субъектов Федерации. В 2003 году избраны высшие органы государственной власти Чеченской Республики, что привело к стабилизации этнополитического процесса на Северном Кавказе. Сегодня российские регионы и федеральный центр на деле учатся договариваться друг с другом. В последнее время, как отмечает Р. Саква, "достижение баланса между центром и местными властями осуществлялось посредством переговоров, сделок, взаимных компромиссов и уступок - короче, странноватого, но определенно политического процесса".

Можно констатировать, что непосредственная угроза распада России миновала. Однако по-прежнему остается целый комплекс пока не урегулированных проблем межэтнических отношений, основными из которых являются социально-экономическая и политическая разностатусность народов. Все более очевидной становится проблема необходимости формирования общегражданского национального самосознания населения России, которое должно приобрести доминирующий характер по отношению к локальным этнокультурным различиям. От решения этой проблемы в не меньшей степени зависит стабилизация этнополитической обстановки, чем от достижения успехов в экономике.

Национализм - это система идейно-ценностных ориентаций, признающих приоритет национальной идеи в политической жизни общества. Национальная идея, как историческое предназначение нации, способна консолидировать общество, не взирая на имеющиеся в нем социальные и политические различия. Политическая жизнь в постсоветской России сегментирована, т.е. в ней присутствуют устойчивые идейно-политические блоки с поддерживающими их электоральными группами. Согласно исследованиям приблизительно 15% российских избирателей склонны поддержать политические идеи националистов (И. Клямкин, В. Лапкин).

Русский национализм в генетико-культурном плане исходит из "духовной миссии" России по отношению к остальному миру. В нем отразились устремление преобразовать общество в соответствии с традиционными ценностями. Русский национализм мистифицирует политические институты образца "вечевого устройства", что приводит к проблемам в совместимости соборности и государственности в политической программе. Если западный национализм не отрицает демократических ценностей, то русскому национализму демократия является чуждой по духу.

Антидемократизм русского национализма обусловлен господством в нем авторитарной традиции. В политических манифестах националистов присутствует лозунг "великой и неделимой России", который подразумевает сильную и ответственную государственность (державность), независимую (от внешних влияний)"национальную" экономику и защиту духовных ценностей нации.

Следует различать "классическую" и "постклассическую" модели русского национализма. Для первой свойственна жесткая зависимость политической практики от идеологических ценностей и иерархичность в постановке и реализации идеологических целей. К разновидностям классической модели в России можно отнести этнический, патриархальный и державный национализм.

Этнический национализм основывается на идее "кровного" родства и "врожденности" национальной идеи (РНЕ А. Баркашева, национал-республиканцы Н. Лысенко). Его сторонники, несмотря на малочисленность, стремятся к созданию военизированных дружин, выступают с экстремистских позиций под лозунгом "Россия для русского народа".

Патриархальный национализм, уподобляющий нацию "большой семье", ссылается на общинные традиции русской деревни. Его идеалом является допетровская Россия. Представители этого течения ведут в основном просветительскую деятельность с целью национального воспитания. В политической практике они примыкают к НПСР (Народно-патриотическому союзу России), играя роль "независимых интеллектуалов" (В. Распутин, В. Белов, И. Шафаревич), их трибуной является журнал "Наш современник". Особую позицию занимает писатель и общественный деятель А. Солженицын, который, в целом разделяя патриархальные ценности, противится любым политическим коалициям с наследниками коммунизма.

Державный национализм (РНС А. Стерлигова, часть КПРФ с Г. Зюгановым). Идейным центром выступает общественно-политическое движение "Духовное наследие" (А. Подберезкин) и газета "духовной оппозиции" "Завтра" (А. Проханов). У этого национализма достаточно массовая социальная база (несколько миллионов избирателей), весьма мощный пропагандистский аппарат (около 100 региональных и местных изданий). Его сторонники проповедуют идею державы как безальтернативного типа российской государственности, основанной на мощном военном потенциале, жесткой вертикальной структуре государственной власти и приоритете управляемой государством экономики. Используется лозунг "соборности", приверженности русского народа православным традициям, социальной справедливости и "духу суверенности нации".

Постклассический национализм в России интересен тем, что его идейно-ценностные компоненты более прагматичны. Действуя по принципу политической целесообразности, он способен к компромиссу. Политически влиятельными в этой разновидности национализма являются национал-популизм и прагматический национализм. Возглавляемая В. Жириновским ЛДПР успешно сочетает классическую политическую риторику (идея "единой неделимой России") с национализмом, ориентированным на потребительские настроения российского общества. Национал-популизм, являясь рационализацией националистических чувств, опирается на люмпенизированные слои российского электората (лозунг ЛДПР на выборах в Государственную думу в 2003 году - "Мы за бедных, мы за русских"). В отличие от эмоционально-манипулятивного характера национал-популизма, в прагматическом национализме (Ю. Лужков, Ю. Скоков) просматривается тенденция к открытому диалогу с представителями иных идейно-политических течений. При этом национальные ценности используются им для достижения желаемых политических результатов. Для прагматического национализма более характерна постидеологическая ситуация, когда снимаются границы явного идеологического противостояния и происходит взаимопроникновение идеологических ценностей, и под различными идеологическими целями скрывается однотипность политических интересов.

В целом русский национализм раздроблен идейно и организационно. Постоянное соперничество различных националистических группировок не способствует расширению идеологического влияния национализма: сторонники национализма в российском электорате, как правило, не связывают свой политический выбор с политическими партиями, строго структурированными по идеологическому принципу.

Идеологическая ситуация в современной России способствует маргинализации старых форм национализма, эволюционируя к широким идейно-политическим альянсам (коммунисты-державники, национал-либералы, национал-демократы). В силу исторического наследия и внутрисистемной расколотости национализм приобретает характер "перманентной духовной оппозиции", сосредоточившись на критике "внутренних" и "внешних" врагов нации. Конструктивные политические стремления русского национализма маловероятны, и он обречен на зависимую роль в российской политической жизни.

Разрушение сложившейся политической системы в СССР происходило параллельно с возникновением и развитием этнополитической напряженности и конфликтности. В России этот процесс имел определенную специфику, которая определяется историческим и этнокультурным своеобразием ее регионов.

Причинами этнонациональных конфликтов могут быть социологические, связанные с анализом этнических характеристик основных социальных групп общества или этнической стратификацией - неравномерным распределением национальных групп по различным ярусам общественной иерархии и соответственно неравными возможностями доступа к благам и социальным ресурсам, и политологические, основанные на трактовке роли элит в мобилизации этнических чувств, в обострении межэтнической напряженности и эскалации ее до уровня открытого конфликта. Именно вопрос о власти, о стремлении местных элит к ее обладанию, о связях власти с материальными вознаграждениями в форме обеспечения доступа к ресурсам и привилегиям, возможность молниеносных карьер, удовлетворения личных амбиций является ключевым для понимания причин роста этнического национализма, межэтнических конфликтов и обращения местных элит к национал-популизму.

Углубление экономической разрухи, нарастание социальной напряженности, политическая борьба, крушение прежних идеологических ориентиров и появление суррогатов, коррумпированность старых и новых бюрократических структур, паралич власти в центре и на местах, то есть разрушенность старого и отсутствие нового - вот общие черты конфликтов на этнической почве.

Деструктивность этих конфликтов очевидна: подрывается хрупкая стабильность посттоталитарных обществ, растрачиваются силы и ресурсы, необходимые для экономических преобразований, расширенно воспроизводятся антидемократические тенденции в общественной жизни.

Как показывает история, межнациональные коллизии во многих полиэтнических странах по своим масштабам, продолжительности и интенсивности значительно превосходили классовые и иные типы социальных конфликтов. Национальные трения существовали и будут существовать до тех пор, пока сохранятся национальные различия. Многонациональное общество изначально менее стабильно, чем этнически однородное общество, и суть национального вопроса сводится к тому, какая из двух противоположных тенденций - центробежная или центростремительная - возьмет верх и окажется доминирующей.

Американский специалист по правам человека Э. Клайн убежден в том, что права меньшинств, включая этническое групповое право на сохранение национальной культуры, являются фактором обуздания власти национальных государств; признание прав меньшинств не должно служить для государств, этнических групп и иных образований предлогом для нарушения или принижения индивидуальных гражданских прав, предусмотренных Пактом о гражданских и политических правах; если самоопределение народа приводит к ситуации, представляющей очевидную опасность для жизненных интересов других народов, оно может быть отложено или его условия могут быть модифицированы, а в экстремальных случаях решение о нем может быть отменено; отделение не должно быть первым рассматриваемым вариантом при разрешении проблем этнического плюрализма, поскольку оно часто приводит к насилию и к болезненным нарушениям в экономической и социальной сферах.

Если государство демократическое, то возникающие в нем конфликты сопровождаются структурными изменениями самой политической системы государства, а если авторитарное - усилением репрессий и зажимом движений, что приводит к новым узлам напряженности.

Особенно трудноразрешимой проблемой для новых режимов является та, которая предусматривает политические права этнических групп. Профессор социологии Гумбольдтского университета К. Оффе предложил следующие: метод убеждения общественности, торга при закрытых дверях, использования президентских прерогатив, вмешательства наднациональных акторов.

Урегулирование этнополитических проблем представляется также возможным эволюционными методами. Ужасы этнического конфликта и гражданской войны или страх перед возможностью такого поворота событий могут быть столь велики, что полностью подорвут доверие к националистическим элитам со стороны их избирателей. Массовое сопротивление разорению страны и страданиям способны породить общее осознание того, что нынешний конфликт, война и репрессии создадут историческое оправдание для эскалации конфликта и превращения его в перманентный.

Другой эволюционный путь может заключаться в успешном проведении экономических реформ. Выгоды, которые получат в результате проведения экономических реформ немногие, и относительные потери и утрата уверенности в завтрашнем дне, которые падут на долю большинства, могут способствовать изменению структуры конфликта, поскольку при таком повороте событий объединение, строящееся по профессиональным и классовым признакам, станет более насущно необходимым и актуальным, чем объединение, основанное на этнических различиях. В конечном итоге эти разнообразные линии общественных расколов начнут пересекаться, тем самым нейтрализуя друг друга. В итоге этнические споры будут постепенно уступать спорам материальным, а именно проблемам прав и распределения.

Кроме политического и экономического путей стабилизации этнополитического процесса может быть использован путь культурной модернизации. Он заключается в изменении такого положения дел, когда принадлежность человека к определенной этнической группе составляет сущность его идентичности, чтобы перейти к ситуации многообразия идентичностей - в ней и сам человек и другие люди, с которыми он связан, в зависимости от конкретных условий считают особо значимыми либо его свойства и качества как человеческого существа, либо его идентичность как члена национальной, профессиональной, этнической или религиозной общности.

К числу мер, ведущих к разрешению этнических противоречий, можно отнести: передачу существенной доли власти этнорегиональным территориям; принятие избирательных законов, стимулирующих межэтнические переговоры; создание условий для роста благосостояния экономически неблагополучных меньшинств.

Когда этнические группы требуют определенной доли должностей в государстве (и определенной доли государственных средств) в соответствии с долей в населении, этнополитика переходит в долевой национализм, который претендует не на территориальное господство, а на господство в первую очередь над подвижными общественными финансовыми средствами.

Демократия и национализм - плоды народного суверенитета, между ними нет непреодолимого противоречия. Тем не менее они нуждаются в сознательном политическом и правовом компромиссе, которого каждый раз и в каждой конкретной ситуации необходимо добиваться заново.

Можно выделить следующие основные стадии процесса федерализации нового российского государства:

1. "Парад суверенитетов" (1990-1991 гг.), когда автономные республики в составе России объявили о своем государственном суверенитете и остро встал вопрос об их взаимодействии с Москвой.

2. Разработка и подписание Федеративного договора (август 1991 г. - март 1992 г), позволившего на время снять опасность дальнейшей суверенизации, выходящей за рамки федерального принципа.

3. Рост противоречий между Президентом и Верховным Советом в борьбе за регионы (декабрь 1992 г. - октябрь 1993 г), когда остро встал вопрос о равноправии субъектов федерации и создалась возможность формирования федерации "снизу".

4. Десоветизация органов власти и принятие Конституции РФ (октябрь 1993 г. - декабрь 1993 г), закрепившей основы федерации в России.

5. Формирование новых органов власти субъектов федерации, подписание Договора о гражданском согласии и договоров с рядом республик и областей, обеспечивших им реализацию нескольких дополнительных прав (1994-1999 гг.).

6. На место былой рыхлости и неупорядоченности приходит иерархическая конструкция, где сохранение полицентричности сочетается с нарастающим неравноправием властных центров, а в отношениях между Москвой и субъектами Федерации на первый план постепенно выходит принуждение.

В соответствии с Конституцией федеративное устройство Российской Федерации "основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации" (статья 5. п. З).

В Конституции Российской Федерации речь идет о формировании в России федеративных институтов и отношений, основанных на принципе самоопределения народов. Под самоопределением понимается свобода каждого народа жить по собственным законам, под управлением избранных им самим властных структур, распоряжаться своей судьбой по своему усмотрению, при этом не нанося ущерба свободе и законным интересам других народов. В Основном Законе отсутствует право выхода из состава федерации.

Переход от унитаризма к подлинному федерализму был сделан подписанием 31 марта 1992 года Федеративного договора. Главный смысл договора состоит прежде всего в том, что в нем намечена установка на отказ от гибридного характера Российской Федерации, в которой уживались одновременно федеративные и унитарные принципы. Так, в нем наряду с республиками в составе России и автономными образованиями статус субъектов федерации получили края, области, Москва и Санкт-Петербург, которые, приобретая элементы государственности и тем самым повысив свой статус, вступают в соответствующие федеративные отношения с Москвой.

Кроме того, Россия объявлена не договорной, а конституционной федерацией, в которой распределение властных полномочий целого и его составных частей зафиксировано в конституции и не предусмотрено право выхода из нее того или иного образования. Не случайно в последнем абзаце договора записано, что республики, не подписавшие его, из федерации не выбывают и "регулируют свои взаимоотношения с федеральными властями на основе конституции". Это призвано стать гарантией того, что децентрализация в разумных пределах, наделение субъектов федерации соответствующими властными полномочиями не приведут к политико-экономическому обособлению или сепаратизму отдельных республик и регионов.

Свое дальнейшее закрепление положения Федеративного договора получили в Конституции Российской Федерации (Глава 3. Федеративное устройство). Российская Федерация состоит из 89 государственных образований: 21 республики, 6 краев, 49 областей, одной автономной области, 11 автономных округов и двух городов федерального значения - Москвы, Санкт-Петербурга. Эти государственные образования называются субъектами федерации (статья 65, п.1). Субъекты федерации, по Конституции, равноправны (статья 5, п.4), создают свои представительные (законодательные) и исполнительные органы государственной власти (статья 77, п.1), вправе устанавливать свои государственные языки (статья 68, п.2) при том, что "государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык" (статья 89, п.1). Конституция закрепляет одну суверенную власть - власть Российской Федерации и федеральных законов на всей территории России (статья 78, п.4). Конституция разграничила полномочия и предметы ведения между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов (статьи 71, 72, 73), установила единое и равное гражданство.

Несмотря на то, что Конституцией провозглашено формальное равноправие органов государственной власти субъектов во взаимоотношениях с федеральными органами власти (статья 5, п.4) федерация в России имеет, как и прежде асимметричный характер. Это проявляется в наличии в ее составе различных по правовому статусу субъектов: республик, автономной области, автономных округов, городов федерального значения, областей и краев.

В результате описанных процессов в России сложилась специфическая федеративная система, которой присущи следующие черты:

смешанный этнотерриториальный характер построения федерации, чреватый этноконфликтами и “этновыдавливанием”;

асимметричность масштабов федеральных единиц и, соответственно, неравный вес голосов проживающего в них населения;

неравенство статусов субъектов федерации (различия между республиками и “простыми губерниями", наличие субъектов федерации, входящих одновременно в состав других субъектов);

экономическая, социальная и политическая дифференциация регионов, которые значительно отличаются друг от друга по условиям жизни и труда граждан, по степени эффективности социальной инфраструктуры, по удельному весу и роли демократических институтов и процедур, по уровню политической активности и характеру политических предпочтений электората;

дотационность большинства субъектов федерации, а следовательно, их зависимость от субвенций федеральной власти;

провинциальный централизм, т.е. воспроизводство (в ухудшенном варианте) на региональном уровне существующих отношений центр - регионы;

самовластие региональных элит, а также меньший, чем в центре, контроль за их деятельностью со стороны гражданского общества и правовых институтов;

неоправданно высокая роль субъективного фактора, когда личные качества главы региона и его персональные связи в центре во многом определяют отношение федеральных властей к региону и тем самым - социальное и экономическое положение проживающих в нем граждан;

разнобой в законодательстве, который хотя и уменьшился в результате усилий президента В.В. Путина, направленных на укрепление “вертикали власти”, все еще остается фактором, формирующим реальную политическую ситуацию в стране.

Таким образом, в России произошло приспособление федералистской идеи к потребностям полудемократического и полурыночного общества. Бесспорно, данная модель заслуживает всесторонней и настойчивой критики. Но не вызывает сомнений и другое: ее недостатки не могут и не должны использоваться для доказательства того, будто Россия “не созрела" для настоящего федерализма, а опыт федеративной государственности ей “принципиально чужд". Лучше иметь несовершенный федерализм, чем не иметь никакого. Главное для России - удержать доступный для нашего общества минимум согласия, чтобы не пришлось все здание возводить заново.

## Литература

1. Байтин М.И. Сущность и основные функции социалистического государства. - Саратов, Издательство СГУ, 1979.
2. Дмитриев Ю.А., Измайлова Ф.Ш. Проблема контроля и ответственности в деятельности органов государственной власти // Государство и право. 1996. №4.
3. Комаров С.А. Общая теория государства и права: Учебник. - 3-е изд., переработанное и дополненное. - М.: Юрайт, 1997.
4. Комментарий к Конституции Российской Федерации (под общ. ред. Кудрявцева Ю.В). - М.: Фонд "Правовая культура", 1996.
5. Конституционное законодательство России / Под ред. Ю.А. Тихомирова. - М.: Городец, 1999.
6. Скуратов Ю., "Полномочия прокуратуры во взаимоотношениях с судебной системой". // "Российская юстиция", 1999, №3.
7. Спиридонов Л.И. Теория государства и права. - М.: Гардарика, 1996.
8. Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.К. Бабаева. - М.: Юристъ, 1999.
9. Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. - М.: Юристъ, 1999