# *Вступление*

Выбирая тему для курсовой работы, я заранее знал, что тема достаточно серьёзна и сложна, т.к. мне придётся раскрывать суть дискуссионных вопросов сегодняшней правовой и политической ситуации в Российской Федерации. Зная об этом, я умышленно отхожу от стандартного представления проблемы права народов на суверенность, как единичной проблемы не влекущей политико-правовых последствий в обществе (во всяком случае так хотят это представить нынешние представители российского истеблишмента), а как целого комплекса в первую очередь юридических и философских вопросов, которые по-видимому не будут разрешены в ближайшем будущем. Проблемы становления современного федеративного государства являются насущными и одними из важнейших для современной России. Во многом от того, удастся ли перейти к подлинно федеративному государству, зависит дальнейшая судьба нашей страны: сохранение единства государства, успешное проведение экономической реформы, демократизация политической жизни, интеграция с соседними государствами, эффективное функционирование законов и многое другое.

Как известно, федерация представляет союзное государство. Отличие федерации от конфедерации заключается в том, что в последней решения правительства или других центральных органов управления конфедерацией не обязательны для исполнения субъектами конфедерации; соответственно в федеративном государстве (которым пока считается Россия) решения федерального центра *обязательны* (хотя, как мы знаем, на деле подчас бывает совсем по-иному) для исполнения субъектами федерации. Россию принято называть договорной федерацией, т. к. договор 1992 г. «О распределении компетенции между центральной властью и субъектами федерации» по сути хоть и не вошёл в действующую Конституцию, но незримо присутствует в ней в той или иной форме особенно в содержании главы 3.

Сама Конституция РФ закрепляет положение о том, что договоры и Конституция являются актами правового регулирования. Так, например, договоров «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий» между субъектами федерации и центром на сегодняшний день заключено более 40 (т.е. более 50% субъектов). Как видим характер нашей федерации меняется, трансформируясь посредством договоров и дезинтеграционных тенденций в некую ранее неизвестную форму сосуществования десятков народов на достаточно большой территории.

Право на суверенитет народа, однако, содержит в себе по крайней мере две сложные проблемы: во-первых, кого считать народом, и во-вторых, каковы пределы осуществления этого права. Стоит отметить, что до сих пор не существует чёткого определения, что же такое народ. Под "*народом*" понимается сообщество с единой историей, языком, одинаковыми культурными характеристиками, члены которого разделяют идею, что они связаны друг с другом и что они отличаются от других групп своим своеобразием. Современное международное право целенаправленно утверждает, что право на самоопределение принадлежит народам, а не нациям, государствам или меньшинствам. Полное совпадение народа, нации и доминирующей групп населения редко встречается в большинстве стран, и любая попытка приблизиться к этому влечет за собой риск массовых нарушения прав человека и меньшинств. Суверенитет неразрывно связан с правом народа на самоопределение, в силу которого все народы свободно определяют свой политический статус, и осуществляют своё экономическое, социальное и культурное развитие. Народ не может быть лишён своих собственных средств к существованию на основании каких-либо прав, предъявляемых другими государствами. Реалии эпохи после распада СССР таковы, что движения за самоопределение вряд ли ослабнут в ближайшем будущем. Осуществление подобных прав в полном объёме не обязательно означает независимую государственность каждой отдельной этнической группы. Цель у всех этих стремлений одна: право людей определять свои политические пристрастия, влиять на процесс принятия затрагивающих их интересы решений в месте проживания, сохранять культурное, этническое, историческое или территориальное своеобразие.

# Суверенитет: проблема сепаратизма в России?

Прежде чем рассматривать сам вопрос о самоопределении народов в РФ, мне хотелось бы немного остановиться на ключевых понятиях данной проблемы. Мне видится необходимость в подобном заострении внимания к этой теме, т.к. без понимания проблем регионального сепаратизма (как неотъемлемой составляющей самоопределения народов) невозможно осознать и прояснить суть процессов происходящих сейчас в нашей стране.

Начать хотелось бы с *дезинтеграции* - распадения, расчленения целого на составные части. Эти фрагменты занимают неустойчивое положение между пребыванием в едином пространстве и обособлением (в том числе в его границах). Дезинтеграция не тождественна ни регионализму, ни сепаратизму; это процесс, вбирающий в себя черты того и другого. В дезинтеграции можно видеть и промежуточное состояние национально-государственного устройства, в котором соотношение центробежных и центростремительных тенденций способно резко меняться в зависимости от обстоятельств.

Сепаратизм - высшая точка дезинтеграции, ее переход в фазу открытого противостояния регионов единому пространству, их полного государственно-правового обособления.

Миновали ли дезинтеграционные процессы в России свою высшую точку? Эксперты и политологи высказывают на этот счет противоположные точки зрения, что вполне естественно. Центростремительные тенденции на российском пространстве сейчас перевешивают центробежные. Однако потеряв многие скрепы, сохранявшие ее целостность в составе СССР, Россия еще не нашла себя как новое национально-территориальное и территориально-административное образование, не сформировалась как государство - ни внутренне, ни внешне. Страна потеряла идеал жизнедеятельности, часть ее границ не демаркирована и не признана международным правом, а некоторые территории спорны. Государственность можно назвать рыхлой, она лишена единых принципов построения, регионы расползаются в разные стороны. Пространству, уникальному по протяженности, степени социально-экономической и этнической дифференциации населения, предстоит обрести новую структуру и цивилизационное лицо, при том, что факторы распада продолжают действовать.

Россия переживает бурную децентрализацию. Из краев и областей выделились автономные области, провозгласившие себя республиками (Карачаево-Черкесская, Адыгея, Алтай, Хакасия и др.). Некоторые регионы получили статус свободных экономических зон. Подписано около трех десятков договоров, устанавливающих особые отношения между Центром и субъектами Федерации. Фактически вышла из России Чечня.

Регионы нескрываемо противятся централизму и инерции административно-управленческого мышления, добиваясь политической и экономической самостоятельности. А поскольку советская традиция безнадежно девальвировала понятие "автономия", немало отечественных политиков и экспертов отождествляют такую позицию местных властей с сепаратизмом.

Действительно, российский вариант регионализма специфичен. Многие национальные и региональные правящие группировки перестают следовать общим нормам и устанавливают собственные правовые режимы. Они накладывают "вето" на действия Центра [[1]](#footnote-1), в обход российских законов вступают в союзы с государствами внутри и вне СНГ, бесконтрольно участвуют во внешнеэкономических и внешнеполитических акциях. Эти действия вполне можно расценивать как симптомы сепаратизма, хотя он и не проявляется в логически очищенной, идеальной форме. Диапазон таких устремлений широк: от явно выраженных до скрытых, от обособления в отдельных сферах (правовой, экономический и прочий сепаратизм) до тяги к полному отделению от России. Уловить, где кончается стремление к широкой самостоятельности в составе Федерации и начинается тяга к сецессии, бывает подчас непросто. Сторонники дезинтеграции как бы балансируют на грани и, смотря по обстоятельствам, способны сделать шаги и в ту, и в другую сторону.

И регионалисты, и сепаратисты добиваются *суверенитета* для субъектов Федерации. Они наделяют это понятие тремя общепризнанными чертами: наличие публичной власти, распространение юрисдикции на определенную территорию и право взимать налоги. Но если первые выступают за национальный и региональный суверенитет, то вторые - за суверенитет государственный, что чревато распадом России на отдельные княжества.

Вместе с тем содержание, вкладываемое теми или иными политиками и движениями в слово "суверенитет", бывает часто размытым. Терминологическая путаница во многом объясняется тем, что в российских условиях перестают работать общепринятые представления о законе, государстве и его территориях. Эти понятия продолжают употреблять, поскольку замены нет. На мой взгляд, перемены во взаимоотношениях между российским Центром и многими регионами неплохо описываются понятием "дезинтеграция".

## Факторы дезинтеграции

Условно можно выделить пять групп факторов, устойчиво питающих центробежные тенденции в современной России.

1. Историко-культурные факторы. Этнонациональная и региональная консолидация народов России, их обостренное отношение к своей атрибутике (языку, культуре, территории) - это, с одной стороны, реванш древних социокультурных различий, которые центральная власть долгое время подавляла, а с другой - ответ на введенную после революции систему административно-территориального деления, явно не соответствовавшую отечественным реалиям.

Говорят, будто многовековая жестко авторитарная политика разрушила национальное и региональное своеобразие России. Это - упрощение сложной проблемы. Для Российской империи, созданию которой положило начало присоединение Казани (1552 год) и Астрахани (1556 год), основной задачей была не культурная и региональная ассимиляция, а безопасность государства. Входившие в ее состав мусульмане Поволжья и Северного Кавказа, ламаисты Южной Сибири и калмыцкой степи сохранили свой строй жизни, языки и религию. Царизм добивался превращения покоренных народов в лояльных подданных, не покушаясь на их национально-культурную автономию.

Иными словами, так называемая этнократия, то есть власть, основанная на принципе крови и этнического родства, - не была главной объединяющей формой социального сосуществования индивидов в России. Империя строилась на основе надэтнического принципа подданства, который, однако, серьезно нарушался. При форсированном строительстве общероссийской нации (преимущественно сверху) во второй половине XIX - начале ХХ веков применялись и методы этнократического правления. Этнические меньшинства справедливо расценивали действия последних царей по принудительной ассимиляции как нарушение имперских "правил игры" в пользу русской этнократии.

Федерацией дореволюционная Россия, разумеется, не была, но тем не менее обществу не был чужд опыт культурно-политического регионализма. Вспомним институт земства с его традицией самоуправления; жители страны вообще склонны были определять себя по месту проживания или по конфессиональной принадлежности ("мы - рязанские" или "мы - православные").

Революция 1917 года навязала обществу классовый подход. Религия, объявленная "опиумом народа", перестала выполнять идентифицирующие функции. В национальном начале большевики усматривали препятствие на пути социалистического универсализма и пролетарского интернационализма. В 60-е годы идеологи КПСС выдвинули тезис о советском народе как новой исторической общности людей, который игнорировал этничность и предполагал формирование наднационального сознания.

Совсем не учитывать национально-региональную пестроту России власть, разумеется, не могла. Принятый ей принцип национально-территориального деления и неравноправия различных административных единиц нес в себе разрушительный потенциал, сохраняющийся и поныне в форме дезинтеграционных тенденций. Их поддерживает и другое "наследие" советской эпохи - воспоминания о постоянной перекройке территории и частом изменении границ административно-территориальных единиц [[2]](#footnote-2). Не стерся из исторической памяти и более глубокий пласт - времена Гражданской войны, когда десятки городов и областей на территории России провозгласили себя независимыми государствами. В итоге крупные группы россиян не считают внутренние границы постоянными и незыблемыми.

2. Политико-юридические факторы. Кризис современной российской государственности коренится в принципах ее построения. Она создавалась не традиционным для федераций способом, то есть не по воле субъектов, передающих часть полномочий Центру, а "сверху": федеральные власти провозгласили части государства субъектами РФ своими актами (хотя и по их добровольному согласию). В умах многих руководителей и в политике официальных структур сохраняется наследие советской эпохи - унитаризм. Центр по инерции считает, что региональное многообразие подрывает единство страны. Даже ослабев, он стремится командовать, хотя не имеет ни необходимых для этого рычагов управления, ни разработанной национальной и региональной политики.

Одновременно Москва заигрывает с регионами. Рассчитывая таким образом "купить" лояльность местных элит, она закрывает глаза на факты несоблюдения федеральных законов и в нарушение конституции устанавливает с местной властью особые отношения, создающие систему параллельного права. По существу, целостность России становится объектом торга между федеральным Центром и региональными элитами. Москва дрейфует в сторону договорной федерации, грань которой с конфедерацией размыта. Кроме того, любой такой договор влечет за собой материальные расходы и отрывает средства от других, порой слабее развитых регионов, закрепляя неравенство субъектов федерации между собой и по отношению к Центру, усиливая тем самым дезинтеграционные процессы.

Федеральная власть до сих пор не переосмыслила критически лозунга суверенизации ("берите столько суверенитета, сколько можете переварить"), выдвинутого в борьбе против союзного государства. Если поначалу он способствовал национальной и региональной консолидации, то позднее обернулся против целостности самой России.

Стихийный и хаотичный процесс складывания государственности усугубляет несовершенство действующего законодательства. В основу построения Российской Федерации положены два противоречащих друг другу принципа - этнический и территориальный. Множество спорных конституционных положений, противоречивых указов и постановлений о функциях Центра и регионов позволяет местным элитам толковать эти документы в свою пользу. Неясно, по какому принципу разграничиваются предметы ведения и полномочия между центральной властью и субъектами федерации. Не определено, чем край отличается от административной области. Неясны полномочия автономных округов: с одной стороны, они получили по конституции равные права с другими субъектами федерации, но с другой - сделана оговорка о том, что они входят в состав краев или областей. Это создает правовой парадокс: *равноправие субъекта в составе другого субъекта.*

Самостоятельность регионов заметно возросла после прошедших губернаторских выборов. Перестала существовать властная вертикаль президент - губернаторы. Разумеется, она была несовершенной: часть губернаторов и раньше была выборной, многие из них действовали бесконтрольно. Тем не менее президент мог без долгих разговоров наказать и снять с должности провинившегося, с его точки зрения, главу администрации, что и делал не раз. Теперь же губернаторы получили почти монопольную власть, и у них меняются ориентиры. Они чувствуют ответственность только перед избирателями и местными группировками, оказывающими им финансовую и иную поддержку. Соответственно, региональные элиты начинают считать себя самодостаточной силой, способной прожить и без Центра.

3. Социально-экономические факторы. Стремление отдалиться от Центра вызывают также трудности и неудачи экономических реформ, их высокая социальная цена. Российские регионы резко отличаются друг от друга по эффективности производства, уровню благосостояния граждан и размерам капитальных вложений. К началу реформ Федерация объединяла субъекты, находившиеся на далеко стоящих друг от друга ступенях общественного развития - доиндустриальной (Тува, Дагестан) и постиндустриальной (Москва, Ленинград). В 1990 году душевой национальный доход, пущенный на потребление, колебался от 1,3 тыс. рублей в Дагестане до 4 тыс. рублей в Москве.

В России сейчас 10 регионов-доноров, способных жить на собственные средства[[3]](#footnote-3). При этом некоторые регионы, получающие поддержку, живут лучше доноров. Естественно, это вызывает раздражение и нежелание "кормить" других.

Симптоматично и создание крупных межрегиональных ассоциаций, которые поддерживают между собой экономические связи, договариваются и согласовывают требования, предъявляемые Центру ("Северо-Запад", "Черноземье", Ассоциация Центрального региона России, "Большая Волга", "Сибирское соглашение", Ассоциация республик, краев и областей Северного Кавказа, Уральская и Дальневосточная ассоциации).

4. Геополитические и национально-конфессиональные факторы. Осознание слабости российского государства, не способного даже вовремя выплатить зарплаты и пенсии, обуздать преступность, благоприятствует распространению идей обособления и самостоятельного вхождения в тюркский, европейский или тихоокеанский "дома". К тому же мусульманские народы, воспитанные на законах шариата, воспринимают Москву как источник распространения насилия и безнравственности. В республиках с широким распространением ислама многие рассматривали уход российских войск из Чечни как собственную победу. Тревожные тенденции противостояния славянско-православной и тюркско-мусульманской духовных традиций подтверждают известную западную версию о "дуге нестабильности" от Югославии до Урала и Сибири.

Фактическое отделение Чечни означает поражение принципа неприкосновенности границ, с соблюдением которого распадался СССР и строилось все постсоветское пространство. Если внешний мир признает Чечню независимым государством, идея самоопределения и выхода из состава России может стать господствующей и в политике некоторых других субъектов Федерации [11]. Впрочем, дезинтеграцию России и сейчас стимулируют страны, упорно борющиеся за ее отдельные культурно-исторические части. Иран и Турция призывают мусульман Северного Кавказа возвратиться к ценностям ислама. Турция и Саудовская Аравия пытаются идеологически привязать к себе Татарстан и Башкортостан. За буддийскими республиками - Калмыкией, Тувой и Бурятией пристально наблюдает Далай-лама.

Пограничные страны дальнего зарубежья (за исключением Норвегии) "осваивают" родственные им культурно-исторические регионы России. Финляндия стремится напомнить о себе в автономиях, где проживают финно-угорские народы (9 регионов с общим населением 7,5 млн. человек, среди этой группы не решены до конца проблемы малочисленных народов, таких как вепсы, карелы, чудь и др.). В самой Финляндии время от времени проводятся опросы общественного мнения об отношении к возможности присоединения Карелии. Китайцы, выполняя заветы Мао, нелегально проникают в южную часть Дальнего Востока, откуда все они были выселены Сталиным. В Монголии тоже время от времени появляется идея создания "Великой Монголии" за счет монголоязычных регионов "северного соседа" (Бурятии, Тувы и Читинской области).

Идеи обособления получают некоторый отклик в массовом сознании россиян. Например, в 1995 году от 25 до 40% опрошенных в различных регионах разделяли суждение о том, что "каждый народ, проживающий на территории РФ, должен иметь свою государственность", причем наибольшее число таких ответов пришлось на представителей титульных наций. От четверти до половины опрошенных представителей титульных наций в Башкортостане, Саха (Якутии), Бурятии согласились с мнением, что "Россия - это территория Российской Федерации за исключением бывших автономных республик". Исследование 1994 года показало значительный удельный вес поддерживающих идею выхода субъектов Федерации из России.

Сторонники сецессии явно преобладают среди титульных народов, но вместе с тем регионализация сознания происходит и у заметной части русских. Ввиду слабости федерального Центра они считают целесообразным поддержать местную власть, даже если ее текущая национальная политика, по сути, направлена против них. Вероятно, далеко не все говорящие о возможности выхода своих территориальных образований из России действительно этого хотят. Некоторые лишь поддерживают особый статус "своих" республик, краев и областей в противовес имперским устремлениям Центра. Заявления о "праве на выход" - это одно из средств давления на Москву.

В Алтайском крае 63,5% респондентов были убеждены, что нынешнее правительство России относится к Сибири как к колонии (апрель 1995 года). Обосновывая свое мнение, опрошенные ссылались на одностороннюю перекачку средств из края в Москву, на то, что изоляция края усиливается из-за высоких тарифов на пассажирский транспорт, сокращения передач ОРТ на Алтай. 13,5% респондентов видели решение проблемы в отделении Сибири от России (19,4% опрошенных частично разделяли эту позицию). Примечательно, что сепаратистские настроения на Алтае переплетаются с национально-патриотической идеологией. Многие из тех, кто поддерживает отделение края, говорили о вымышленном ими Сибирском государстве как выразителе национальных интересов русских и упрекали современные федеральные власти в нерусскости проводимой политики (как внутренней, так и внешней)[[4]](#footnote-4).

Впрочем, радикальные планы полномасштабного самоопределения Сибири и отдельных ее регионов существуют не только на Алтае. Убедиться в этом можно было в ходе предвыборных баталий 1993-1994 годов. Тогда Северобайкальский союз ветеранов и первопроходцев БАМа предложил провести референдум о создании Байкало-Амурской демократической республики. Бурят-Монгольская народная партия строила свою избирательную кампанию на идее создания Великой Бурятии в составе существующей Республики Бурятия, Усть-Ордынского Бурятского и Агинского Бурятского автономных округов, а также других районов с бурятским населением - в расчете на последующее объединение с Монголией. В Иркутской области и Красноярском крае обсуждалась мысль провозгласить Средне-Сибирскую (Енисейско-Ангарскую) республику, на Дальнем Востоке - воссоздать существовавшую в 1920-1922 годах Дальневосточную республику. Сегодня идея государственной самостоятельности Сибири, не находя прямого воплощения в сфере практической политики, тем не менее подспудно влияет на поведение региональных лидеров.

Реально и потенциально к тотальному суверенитету в большей степени тяготеют следующие регионы:

* с ведущей ролью *национального* фактора (например, Татарстан, Башкортостан, Тува, Дагестан);
* с ведущей ролью *внешнеэкономического* фактора (например, Калининградская, Амурская и Сахалинская области, Приморский и Хабаровский края),
* с ведущей ролью *ресурсного* фактора (например, Коми, Саха (Якутия), Ямало-Ненецкий, Ханты-Мансийский и Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономные округа).

Разумеется, по степени обособления от Центра регионы отличаются друг от друга. Сильнее всего это ощущается в Татарстане, Башкортостане и Саха (Якутии). С правовой точки зрения эти республики уже фактически независимы: их конституции и законы противоречат Конституции и законам РФ. Их особые статусы, закрепленные в договорах о разграничении полномочий, дают им огромные льготы. Например, Саха (Якутия), добывающая 98% российских алмазов, получила монопольное право на их добычу и продажу. В Татарстане и Башкортостане из-под юрисдикции Центра выведены такие рентабельные отрасли, как нефтедобыча, нефтепереработка, энергетика. Республики начинают формировать свой золотой запас, задумываются о собственной валюте. В договоре Российской Федерации и Республики Татарстан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании

полномочий между органами государственной власти Российской Федерации

и органами государственной власти Республики Татарстан» от 15 февраля 1994 г. есть даже положение о Национальном банке Татарстана. Так правовой сепаратизм создает базу, как мы видим, для сепаратизма экономического.

Иные мотивы к обособлению действуют в республиках Северного Кавказа, которые на 80-90% живут за счет дотаций. Здесь главную роль играет исторический образ России как метрополии, не раз прибегавшей к силе (Кавказская война 1817-1864 годов, депортации 1943-1944 годов, война в Чечне в 1994-1996 годах).

Российский и мировой опыт показывает, что к сецессии могут тяготеть как бедные регионы, населенные национальными меньшинствами, которые считают, что их дискриминируют, так и регионы богатые, стремящиеся отделиться от бедных соседей (европейские примеры - Фландрия, Северная Италия, Каталония).

Госсовет Удмуртии, например, принял закон, который в нарушение республиканской конституции ликвидировал местное самоуправление на уровне районов и городов, заменив его назначаемыми администрациями. Примечательно, что руководство Удмуртии поддержали традиционные законоборцы и получатели привилегий: Татарстан, Башкортостан, Бурятия и еще 15 республик. Это симптом того, что противники федерального законодательства переходят к согласованию своих действий. Лишь вмешательство российского президента и Конституционного суда заставило Госсовет Удмуртии отменить свое решение. Дело не ограничивается одной Удмуртией. В последнее время федеральная власть вообще ориентируется на создание системы сдержек и противовесов своеволию губернаторов при опоре на органы местного самоуправления.

Вторая разновидность "внутреннего" сепаратизма наблюдается среди субъектов Федерации, входящих в "матрешечные" регионы; они стремятся отделиться от региональной "метрополии" и достичь "малой" независимости в составе России. Зачастую это стремление приводит к острым конфликтам. Такова, например, ситуация в Тюменской области, где богатые нефтью и газом Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа рассчитывают путем отделения резко увеличить налоговые поступления в собственный бюджет. Область же, которая без этих округов сразу обеднеет, упорно сопротивляется. Сходное положение - в Красноярском крае, из которого хочет выйти богатый драгоценными металлами Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ.

К проявлениям "внутреннего" сепаратизма можно отнести и события в Кабардино-Балкарии (ноябрь 1996 года), где Съезд балкарского народа провозгласил создание Балкарской Республики, подчеркнув, что не в пример Чечне она не намерена выходить из состава России. Перед нами - пример того, что в наэлектризованной российской обстановке сепаратистский взрыв может произойти даже в, казалось бы, спокойном месте: ведь кабардинцы и балкарцы прежде не конфликтовали друг с другом; более того, именно в Нальчике периодически проходили конференции по разрешению чеченско-российского кризиса и установлению мира на Северном Кавказе.

Ряд субъектов Федерации провозгласивших в 1993 году свой суверенитет в надежде на скорейшее процветание, это решение уже пересмотрели. Первой "наелась" суверенитетом Калмыкия, которая в принятом в 1994 году Степном Уложении (Основном законе республики) отказалась от государственного суверенитета. Затем решения о выходе из краев (областей) отозвали некоторые автономные округа, получившие по конституции равные права с другими субъектами Российской Федерации. Так поступили, к примеру, экономически слаборазвитые Коми-Пермяцкий и Усть-Ордынский Бурятский автономные округа, входящие соответственно в Пермскую и Иркутскую области. Там остро ощутили, как много потеряли после выхода из своих областей, после чего изъявили желание вернуться под "родительскую кровлю". Однако области-доноры теперь не высказывают заинтересованности в их возвращении. Тем более что округа хотят воссоединиться экономически и финансово, а политический суверенитет сохранить.

Мне не хотелось бы рассматривать сценарии развития ситуации в России, т.к. это скорее относится к сфере политологии, нежели юриспруденции, но всё же эти науки тесно взаимосвязаны, и один из возможных вариантов развития событий я приведу (хотя бы потому, что он не пессимистичен): при соблюдении равновесия между децентрализацией и строго *правовым* централизмом власть не будет чрезмерно концентрироваться на региональном уровне. Ее рациональное перераспределение между Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления не даст ни одному из этих ярусов перевеса, который позволял бы разрушить любой другой. При этом Федерация должна располагать контрольными функциями, необходимыми для поддержания устойчивости всей системы.

Чтобы реализовать сценарий "нового федерализма", который избавил бы Россию от сепаратизма, придется решить множество сложнейших проблем. Это и успех реформ, и преодоление идейной нетерпимости (в частности, страха федеральной власти перед сепаратизмом и недоверия регионов к "имперскому" Центру), и пересмотр традиционных принципов государственного строительства "сверху", дополнение их "самоорганизацией" населения, и утверждение новых духовных ориентиров. России необходимо вернуть временно утраченное представление о себе самой, восстановить единую общенациональную перспективу и согласие по поводу основополагающих ценностей и принципов жизнеустройства. Со всей остротой встанет и проблема определения своей новой роли Центром, который в России никогда не был исключительно географическим понятием, а задавал общие параметры и цели развития. В последнее время всё отчётливее звучат предложения по созданию «мягкой» конфедерации, но это скорее вопрос ближайших десятилетий.

Как бы то ни было, Россия в очередной раз стоит перед историческим выбором, от которого зависит будущее не только нашей страны, но и всего мира.

**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ВОПРОС И ПРОБЛЕМА РАВЕНСТВА**

Национальные движения и национальные идеологии в современной России отчётливо подразделяются, как мне кажется на 2 основных вида: первые апеллируют к интересам угнетённой нации или подавляемой этнической группы; вторые защищают право на господство или доминирующее положение (имперские или великодержавные идеологии). Те и другие объединяются термином «национализм».

Национализм первого вида так или иначе ставит вопрос о равенстве по отношению к другой – доминирующей или господствующей – нации. В этом и заключается близость таких движений к демократической идеологии, которая выдвигает на первый план идею борьбы против национального угнетения и национальной несправедливости. Лозунг демократии, взятый в абстрактном выражении, предполагает сочувствие каждому, кто заявляет о несправедливости: уже само по себе такое заявление рассматривается как достаточное. Действительно, что есть равенство и справедливость в отношениях между нациями не только в России, но и в мире? В чём состоят отношения угнетения и зависимости?

Современный мир насчитывает около 200 наций, организованных в виде моноэтничных или полиэтничных государств. Этнология утверждает, что Землю населяют около 3000 национальных и этнических групп со своими языками и культурными традициями. Значит, большая часть национально-этнических групп не своей государственности, и в этом факте уже заключается неравенство между ними. Причём мы в России сталкиваемся с проблемой, которая оказывается одной из наиболее чувствительных: чуть ли не каждый субъект федерации выдвигает требование государственности или по меньшей мере самоуправлением. Такая ситуация стала возможна с принятием в 1993 году Конституции РФ, где ст. 5 прямо республики названы *государствами.* Но повсеместное удовлетворение этого требования ведёт к реализации известного националистического принципа: одна нация – одно государство! Кроме того идея равенства между нациями, даже не доведённая до своей абсурдной формы, вряд ли может быть охарактеризована иначе, как утопическая. Историческая и политическая реальность свидетельствует о глубоком своеобразии национально-этнических типов, об их уникальности и, следовательно, об их неравенстве между собой.

Очевидно, что вопрос о равенстве наций и суверенитете субъектов Российской Федерации (который активно муссируется различными новыми губернаторами и президентами республик Северного Кавказа, Татарстана, Башкирии и т.д.) должен получить цивилизованное решение несколько в иной плоскости: необходимо рассматривать представителей разных национальностей в качестве лиц, обладающих равными правами в юридическом плане, дабы граждане нашего государства не дискриминировались по национально-этническим признакам. В принятии этой нормы и проведении её в жизнь состоит одна из наиболее существенных характеристик демократического общества. Обычно с данной точки зрения в виде некого образца рассматриваются Соединенные Штаты. Но для того, чтобы не впасть в иллюзии по этому поводу, необходимо к данному вопросу подойти исторически. Американская нация формировалась на основе иммигрантских потоков беженцев из всех стран Старого света, направлявшихся на новый континент в поисках лучшей жизни. США, как известно, стали «плавильным котлом», в котором формировалась новая нация. Однако и здесь приоритет гражданских прав над национально-этническим моментом стал осуществляться лишь после того, как в 60-х годах было принято антисегрегационное законодательство. Да и сейчас пока вряд ли можно утверждать, что идея национального равенства пустила в американской повседневной жизни глубокие корни: межрасовые браки – большая редкость в современной Америке. Вместе с тем. Требования национального равноправия остаются для многих стран в конце ХХ в. своего рода нормой, поскольку на протяжении всей предшествующей истории отношения между нациями складывались на основе господства и подчинения, что для России было более чем характерно.

Кроме того, идея равенства между нациями, даже не доведенная до абсурдной формы, вряд ли может быть охарактеризована иначе, как утопическая. Историческая и политическая реальность свидетельствуют о глубоком своеобразии национально-этнических типов, об их уникальности и, следовательно, об их неравенстве между собой, о невозможности привести к единому знаменателю. Здесь мы сталкиваемся с другим парадоксом: демократизация нашего общества, породившая «парад суверенитетов» бывших союзных республик, а теперь уже и субъектов Российской Федерации, предполагает нивелирование национальных особенностей: тот, кто хочет быть суверенным (значит и современным), не должен постоянно демонстрировать национальное своеобразие.

Ситуацию в межнациональных отношениях в мире, сложившуюся в настоящее время, достаточно чётко описывает английский политолог и юрист

Э. Смит: «Сказать, что современный мир является «миром наций» означает констатацию реальности, и выражение надежд на будущее. Даже федерации – это всегда федерации национальностей. В то же время, сегодня почти не существует «нации-государства» в полном смысле слова. Дело не только в том, что этнический состав населения большинства государств является «смешанным» в силу того, что большинство государств включают в свой состав значительные этнические меньшинства, а многие из этих меньшинств оказываются разделенными государственными границами. Вообще границы современных государств редко совпадают с территорией моноэтнического распространения. В рамках этих государств живут как этнические группы, так и нации…

Картина, которую мы наблюдаем, оказывается путанной и непонятной. В ней очень трудно провести чёткую линию между этнической группой и нацией.»

Вопрос об укреплении нынешнего Российского государства самым тесным образом связан с пониманием оснований его целостности. Речь идёт о таком понимании этой проблемы, которая обосновывает юрисдикцию государственной деятельности в пределах данной территории и одновременно – роль данного государства в качестве субъекта международного права. Царская Россия, равно как СССР, имели такие основания. Ныне в пылу политической полемики сильно преувеличивается преемственность этих двух образований. С Петровских времён Россия открыто провозгласила имперское начало и великодержавное покровительство «инородцев». Трактовка России как империи лишена особого смысла, поскольку империя и «государство-нация» вовсе не противостоят друг другу в качестве исторических этапов развития. Сторонники такой точки зрения, порождённой антиимперской демократической фразеологией, только запутывают проблему, забывая о классических империях нового времени – Великобритании и Франции, которые в рамках своих метрополий остаются именно государствами-нациями. Россия в этом отношении мало отличалась от иных имперских государств.

**СОВРЕМЕННАЯ ПРОБЛЕМАТИКА ВОПРОСА**

**И КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Чем глубже в современной России идёт развитие федеративных отношений, тем яснее становится противоречивость и недоработанность ряда конституционных положений, острее выражается потребность в дальнейшем развитии конституционных норм, касающихся Федерации.

Самой серьёзной коллизией новой Конституции является противоречие между принципом равноправия субъектов (следовательно и проживающих в них народов), который закреплён в ст. 5 и разностатусностью республик, с одной стороны, краев и областей – с другой, автономных округов – с третьей. Само сохранение различных наименований субъектов обуславливает их различия. По Конституции РФ республики в отличие от других субъектов Федерации: а) являются государствами (ст. 5); б) имеют конституции, а не уставы (ст. 5); в) вправе устанавливать свои государственные языки (ст. 68).

Кроме того, на практике республики могут иметь своё республиканское гражданство (что уже противоречит Конституции РФ).

В ст. 66 Конституции РФ закреплено неравноправие краёв и областей и *входящих* в их состав автономных округов. Получается явное противоречие с принципом равноправия всех субъектов, так как равноправные субъекты не могут входить в состав друг друга – ведь это предполагает некоторую соподчиненность. Данная проблема, по-моему, обостряется в связи с тем, что

п. 1 ст. 67 Конституции РФ указывает: «территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними». Если мы рассматриваем автономные округа как некие территориальные образования, входящие в состав других образований – краев и областей, то неясно, как нам считать территорию автономных округов – как территорию самостоятельных субъектов РФ или как территорию, входящую в состав края или области.

В настоящее время в связи с неурегулированностью федеративных отношений появились нормативные акты, статус которых крайне противоречиво определяется действующей Конституцией. Таковыми являются, упоминавшиеся уже выше, договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов федерации. Так в ст. 11 Конституции написано, что «разграничение предметов ведения и полномочий… *осуществляется настоящей Конституцией,* *Федеративным договором и иными договорами* о разграничении предметов ведения и полномочий». А в ст. 76 указывается на то, что «по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов… *издаются федеральные законы*». В этих договорах зачастую вопреки Конституции содержится перераспределение не только предметов совместного ведения и полномочий, но и ряда предметов и ведения и полномочий Российской Федерации в пользу субъектов РФ (договоры с Татарстаном, Башкирией, Саха (Якутией), Свердловской областью и др.). Более того, в Конституции говорится о разграничении предметов ведения и полномочий между государственными органами власти, а договоры подписывают только представители *исполнительной* власти, хотя в них идёт речь и о разграничении полномочий в *законодательной* сфере.

Следует упомянуть п. 5 ст. 66 Конституции РФ, где указывается, что «статус субъекта… может быть изменен по взаимному согласию РФ» и её субъекта «в соответствии с федеральным конституционным законом». Предполагается, что статус субъектов различается и они сами могут его изменять. Статус субъекта Федерации – установленные Конституцией РФ и конституциями и уставами субъектов права, обязанности и ответственность субъекта. Если же Конституция говорит о равноправии субъектов, то как может разниться их статус? Наша федерация продолжает базироваться на двух основных принципах: национально-государственном и территориальном. За последние годы значительно уменьшилось неравенство между субъектами, но полностью уравнять в правах республики и народы не удаётся, возможно этого делать и не надо, т. к. гораздо проще и безопаснее наделять их только специфическими правами, связанными с особенностями национального состава и национальных отношений (право на второй государственный язык, на национальную культуру), но отнюдь не социально-экономическими и политическими правами и тем более льготами и привилегиями. В связи с этим, следует учесть, что вслед за Татарстаном особый статус рано или поздно придётся предоставить и Чечне (об этом уже идут даже переговоры с чеченским правительством) как субъекту РФ, не подписавшему Федеративный договор; здесь уже придётся вносить изменения в Конституцию.

Подписанный в конце марта 1992 г. Федеративный договор явился компромиссом центробежных и центростремительных сил в нашем государстве. С одной стороны, он позволил сохранить единство России, открыть начало развитию федеративных отношений, с другой – договор юридически закрепил разнотипность и неравенство различных субъектов РФ. В Федеративном договоре выделили только 2 группы предметов ведения: федерального центра и совместные, оставив автоматически все остальные полномочия в ведении субъекта Федерации. Сам процесс «дележа предметов ведения» не имел под собой серьёзной аналитической и научно проработки. Это был скорее политический торг, в ходе которого, полномочия, которые одна сторона не хотела передавать другой, «сбрасывались» в общую корзину, называемую «совместными предметами ведения». Как результат, многие предметы ведения сформулированы крайне общо, неконкретно, что позволяет их толковать расширительно. Получилось так, что если не нравится кому-то федеральный закон – заключай двусторонний договор с федеральным центром и живи по договорному праву. Перечень коллизий нашей Конституции можно продолжать, но для этого не хватит рамок этой работы.

Если возвратиться к вопросу о суверенитете народов России, то остаётся только констатировать, что нынешняя Конституция не даёт им суверенитета в той степени, что определен международной Конвенцией о защите прав человека. Даже в «Декларации прав народов России» принятой большевиками 15 (2) ноября 1917 г. провозглашалось «право народов России на свободное самоопределение, вплоть до отделения и образования самостоятельного государства». Комментарии, думается, излишни…

### Заключение

Один из главных камней преткновения в нынешней российской государственности в целом, и политике по отношению к народам РФ в частности, состоит в разрешении вопроса о приоритетности прав личности или этнических прав населения. Казалось бы, демократизация

1. Например было блокировано воссоздание немецкой автономии на территории Саратовской и Волгоградской областей [↑](#footnote-ref-1)
2. Например, на Северном Кавказе границы политико-административных единиц перекраивались так часто (особенно в 20-е, 30-е и 50-е годы), что лишь немногим более половины территории автономий никогда не меняло свою административную принадлежность. [↑](#footnote-ref-2)
3. Москва, Башкирия, Татарстан, Краснодарский край, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, Липецкая, Нижегородская, Самарская и Свердловская области [↑](#footnote-ref-3)
4. Ю. Растов. Протестное поведение в регионе. «Социологические исследования», 1996, №6, сс.46-48 [↑](#footnote-ref-4)