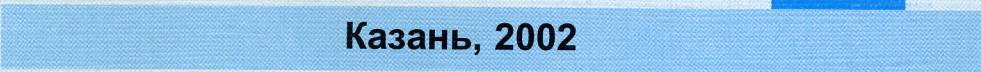



**Ф.Х. Мухаметшин
Г.А. Исаев**

**Региональный
политический процесс
в федеративном и
социологическом
измерениях**



Казань, 2002





Ф.Х. Мухаметшин
Г.А. Исаев

Региональный политический процесс в федеративном и социологическом измерениях

Казань, 2002



Содержание

Предисловие	4
I. Российские регионы в системе формирующихся федеративных отношений	13
II. Проблемы и противоречия регионального развития в условиях переходности	34
III. Отражение тенденций политического процесса в общественном мнении населения Республики Татарстан 60	
IV. Региональные этнополитические процессы в системе федеративных отношений	87
V. Федеральная властная вертикаль как фактор ослабления региональных элит	117
Специфика политического процесса в России. Вместо послесловия	140
Литература	148



Предисловие

Состояние и перспективы федеративных отношений в России – это одна из наиболее актуальных политологических проблем. Все большее число политиков, ученых и общественных деятелей реально осознают, что для Российской Федерации на рубеже веков есть единственная альтернатива: быть по-прежнему сверхцентрализованным унитарным государством, тяготеющим к режиму авторитарного типа, или же трансформироваться в подлинно демократическое федеративное государство. Федерализм выступает естественным средством обеспечения политической и социальной стабильности общества, важнейшим компонентом саморазвития государства и составляющих его структурных образований.

Последнее десятилетие российское общество ищет ответы на исторический вызов времени, осваивает политико-правовое поле федеративных отношений, на котором продолжают сосуществовать демократические тенденции федерализации и жесткий бюрократический централизм, тенденции сочетания единства и многообразия. Все это отражает незавершенность процесса становления федеративной государственности. Продолжается процесс трансформации унитарной России в «более федеративное» государство. Поэтому федерализм в истинном смысле для Российского государства продолжает оставаться во многом ориентиром политического и экономического развития, хотя в этом направлении и сделаны важные шаги, принят ряд необходимых правовых решений.

Опыт Татарстана в сфере совершенствования и развития федеративных отношений сегодня объективно востребован политической наукой и нуждается в адекватной интерпретации. Республика

стала активным участником общероссийского политического процесса, особенно в той его части, которая связана с отработкой принципов функционирования демократической Федерации, с поиском оптимальных правил взаимодействия между федеральным и региональными уровнями власти. И хотя преждевременно утверждать, что все противоречия в достижении этой цели преодолены, тем не менее нынешний этап становления федерализма во многом выявил ряд положительных тенденций этого процесса. Становится все более очевидным, что путь, который предложил в свое время Татарстан, был своевременным и необходимым этапом в становлении нового Российского федеративного государства.

В транзитивной ситуации именно федерализм как совокупность идей и политических практик, принцип государственного устройства и средство обеспечения стабильности в отношениях между Центром и субъектами Федерации как никогда остро стоит в повестке дня. Речь идет о формировании такого типа федерализма, который предполагает организацию отношений между Центром и регионами на основе партнерства, разграничения предметов ведения и полномочий. При этом Центр и субъекты Федерации должны обладать теми правами, обязанностями и ресурсами, которые адекватны их задачам и функциям. Тогда и на местах процесс социальных реформ будет идти устойчиво и динамично.

С учетом сказанного становится вполне очевидным, почему проблема разграничения предметов ведения и полномочий до сего дня остается одним из наиболее сложных вопросов во взаимоотношениях между Центром и субъектами РФ. Неполнота правового разграничения предметов ведения, неопределенность финансовой и ресурсной обеспеченности регионов, другие неотрегулированные факторы ведут к нарушению единого правового пространства, дисбалансу и противоречиям на различных конституционных и законодательных уровнях. Поэтому преодоление противоречий в регулировании федеративных отношений должно носить обоюдный характер и быть отнесено к сфере предметов совместного ведения Федерации и субъектов РФ.

Гармонизация федерального и регионального законодательств невозможна без усиления ответственности федеральных органов власти за нарушение конституционно-правового статуса субъектов РФ. И только конструктивная позиция сторон, направленность на совместный поиск решений могут гарантировать эффективность взаимодействия Центра и субъектов. Обмен опытом между регио-

нами, продвижение всеми сторонами взаимовыгодных экономических отношений, программы сотрудничества в областях, относящихся к совместной компетенции Федерации и регионов, – все это может способствовать укреплению позиций регионов как партнеров федерального центра.

Столь же значимой для российского федерализма продолжает оставаться практика договорных отношений в качестве механизма разграничения предметов ведения и полномочий. Через договоры, возможность которых предусмотрена в Конституции РФ, могут восполняться пробелы в законодательстве; проводиться региональная политика, децентрализация власти через закрепление за субъектами оптимального набора полномочий в сферах совместного ведения.

В связи с этим особо следует подчеркнуть, что социально-политическая концепция федерализма и регионального политического процесса, предложенная республикой, изначально базировалась на конкретных теоретических посылах: опыт социально-экономического развития Татарстана в рамках Федерации продемонстрировал свою исключительную жизнестойкость. Только основанные на демократических принципах взаимоотношения могут привести к формированию правового государства, в котором каждый субъект Федерации (будь то моно- или полиэтничное сообщество) станет действовать как полноправный участник интеграционного процесса, будучи политически, социально и экономически заинтересованным во всесторонней интеграции.

Последнее тем более актуально, поскольку нынешний этап цивилизационного развития предполагает, что всесторонняя интеграция – это объективно необходимый для любой федерации процесс. Тормозить или форсировать его субъективными, волевыми решениями контрпродуктивно. Совершенствование федеративного устройства России законодательными мерами, с учетом жизненных потребностей граждан многонационального государства, на основе учета в политико-практической деятельности интересов и потребностей и субъектов Федерации – это единственно исторически перспективный путь.

Формирование адекватного восприятия интересов федерального центра и субъектов РФ – также одна из важнейших задач в теории федерализма. И региональная политика не может ограничиваться вопросами трансфертов или материальной помощи регионам. Она должна охватывать развитие социальной сферы, организацию

воспроизводства ресурсов, создание условий для развития предпринимательства и стимулировать использование регионами их преимуществ. Решение этих проблем требует разработки доктрины экономического выравнивания регионов; формирования единой системы оценки уровня экономической самодостаточности субъектов РФ; введения построенной на нормативных принципах методики регулирования межбюджетных отношений; определения функций органов государственного управления различных уровней и механизмов участия субъектов РФ в принятии решений федерального уровня.

Упрочение Федерации, становление социального государства и уход социума от децентрализованного государства (что никоим образом не предполагает возврат «к суперцентрализации по советскому образцу») должны стать важнейшим приоритетом в государственной национальной и региональной политике. Вместе с тем указанная цель не может достигаться любыми средствами (через губернизацию республик или республиканизацию краев и областей), поскольку специфика российского федерализма, прежде всего, в конституционном закреплении территориального и национального принципов образования Федерации.

Отдельные стороны и направления федеративного развития, преломление этого процесса на уровне субъектов РФ, специфика социально-политических и экономических процессов на этапе формирования рыночных отношений в регионах, изменения государственно-правового статуса субъектов Федерации, разрешения противоречий в сфере межнационального и политического взаимодействия, исследования процесса становления федералистских отношений нового типа, – эти и другие практические вопросы в той или иной мере выступают предметом исследования политологов, конфликтологов, этнологов, социологов, правоведов, экономистов, специалистов в области теории социального управления. Вместе с тем, поскольку процесс федерализации носит незавершенный характер, до сих пор не достигнута ясность в восприятии сущностных оснований взаимоотношения, совмещения федеративных (общенациональных) и политических (внутрисубъектных) региональных процессов.

Для большинства исследователей сегодня вполне очевидно, что федеративные отношения есть отражение характера связи между людьми, их стремления к единению, приобщенности к идеям единства мира и гражданского согласия; что федерализм это конституционное средство вмешательства с целью предотвращения олигар-

хизации и излишней централизации социума ¹. В этом смысле федерализм рассматривается не только как структура государственных органов и их определенная соподчиненность, но и как перманентный процесс налаживания отношений между федеральными органами власти и субъектами федерации ².

В западном общественном сознании федерализм осмысливается, прежде всего, как явление, отражающее политико-правовой статус, полномочия и компетенцию федерации и ее составных частей. Важное место в этом ряду занимает проблема суверенитета федерации и ее составных частей. Г. Елинек, П. Лабанда, В. Уиллоуби убеждены, что суверенитетом обладает только федерация в целом. Их оппоненты М. Зайдель и Д. Кальхаун считают, что суверенитет принадлежит составным частям федерации, особенно в тех случаях, когда субъекты федерации наделялись конституцией правом свободного выхода из союза ³. Как подчеркивает П. Кинг, «федерацию удобно определять как конституционную систему, которая являет собой пример разделения [полномочий] между центральным и региональными правительствами и в которой регионам даровано особое... представительство в процедурах принятия решений на центральном уровне»; «самая характерная черта федерации – укрепление региональных компонентов таким образом, что они представлены в национальном центре и в этом смысле составляют часть его» ⁴. По мнению многих исследователей, создавать федеративные отношения означает соединять разное, зачастую разновеликое и разноразличное.

Сравнительный метод, использованный в настоящей работе, позволил достаточно аргументированно показать, что Федерация суверенна в пределах, определенных для нее в предметах ведения, и этот суверенитет распространяется на всю территорию государства. Но и субъекты Федерации должны быть ограниченно суверенны в закрепленных за ними вопросах. Взаимодействие суверенитета Федерации и субъектов РФ является диалектически имманентным условием сохранения регионального и этнического многообразия России. Это многообразие предполагает и большую степень самостоятельности территорий, что нисколько не подрывает целостности государства.

В свою очередь общность целей субъектов РФ позволяет усилить роль и влияние Центра, заинтересованного в симметричных отношениях, через создание для участников федеративного процесса равных условий развития. Сопоставительные симметрия и асимметрия субъектов РФ, тенденции в сфере федеративных отношений

будут восприняты общественным сознанием только в контексте конституционного единства России. При всей сложности этой проблемы, неоднозначности сложившихся стереотипов в отношении формирующейся модели федерализма указанные подходы должны оставаться незыблемыми, поскольку речь идет о настоящем и будущем государства.

Особое внимание отечественная федералистика в последние годы уделяет взаимосвязи федеративной и национальной политики, поскольку последняя призвана оптимизировать отношения между народами в полиэтническом обществе. В этом смысле этнические проблемы в России находятся на стыке с проблемами федерализма, что придает им особую актуальность. Поэтому отнюдь не случайно в последние годы этнополитическая проблематика легла в основу ряда исследований по философским, историческим, социологическим и политологическим специальностям.

Многие исследователи в своих рассуждениях исходят из того, что важнейшим системообразующим фактором становления Российской Федерации выступает полиэтничный характер ее общества. С другой стороны, до сих пор не только на уровне федеральной власти, но и у региональных элит пока нет достаточно четкого осмысления общенациональных интересов Российского государства как системной целостности. Более того, на уровне общественной психологии происходят процессы ослабления национально-государственного сознания россиян, связанные с отсутствием единой системы ценностей, способных консолидировать общество.

Подчеркивая безусловный приоритет прав и свобод человека и гражданина, не следует преуменьшать значение, а тем более отрицать существование коллективных прав народов, в том числе признанных международным сообществом: права на самоопределение, сохранение этнической идентичности, право на сохранение, развитие и свободное использование языка и культуры и другие. Обеспечение коллективных прав народов принципиально важно как для самосохранения этнической общности, так и для удовлетворения интересов отдельного человека, принадлежащего к этой общности. В условиях России федеративное устройство – наиболее оптимальная форма реализации политических и социально-экономических прав населяющих ее народов.

Усиление внимания к политико-правовым аспектам федерализма связано, безусловно, с необходимостью упрочения целостности России, укрепления государства через соблюдение прав и интересов

национальностей, предотвращение межэтнических конфликтов на основе учета особенностей культуры и традиций народов. Как политический принцип федерализм должен обеспечивать такое структурное распределение власти, при котором реализуется принцип субсидиарности и обеспечивается соответствие функций и полномочий на каждом этапе системы. Исторически сложившееся в России взаимодействие национальной и территориальной компонент хотя потенциально и несет противоречия возможного движения социума как к этнофедерализму, так и к губернизации, однако в условиях переходности территориальный и национально-территориальный принципы саморазвития выступают реальностью, отражающей многообразие отношений многонационального государства.

Однако, оценивая в целом состояние российской федералистики, следует подчеркнуть, что до сих пор не получили достаточного освещения проблемы обеспечения гражданских прав и коллективных прав народов через совершенствование федеративных отношений, многоаспектная проблематика субсидиарности и суверенизации, воздействие федеративных отношений на социальные процессы в регионах, взаимодействие этнонациональных и административно-территориальных аспектов федерализма, обеспечение прав человека и его конкретных национальных, социально-экономических, образовательных и культурных потребностей. Динамичный, политически острый и достаточно противоречивый характер анализируемых проблем усугубляется условиями этапа переходности, переживаемого Россией.

Используемый в работе метод системного анализа позволяет высветить некоторые проблемы российского федерализма в наиболее важных его измерениях, дает возможность проследить эволюцию взаимоотношений между различными уровнями институтов власти. Инвариантность социально-политического развития субъектов РФ в их внутреннем единстве с общероссийским политическим процессом рассматривается с позиций диалектики «целого» и «части», «общего» и «особенного». Данный подход предполагает отказ от догматически понимаемого процесса становления новой государственности; ставит исследование федерализации на фундамент изучения реальной ситуации в регионе; позволяет адекватно оценить специфику и особенности процесса федерализации, которые имеют место в своеобразных политических, социокультурных и экономических условиях конкретного субъекта Федерации, поскольку действительность и позитивный опыт не должны подгоняться под аб-

страктные политические схемы. Сущность концептуальных положений должна прослеживаться и через региональные процессы становления федеративных отношений как целостности.

Неразрывная связь целого и части проявляется в федерации таким образом, что образованная субъектами целостность реализует свою способность к саморазвитию. Как следствие, совокупность частей обладает (не может не обладать) общими, присущими данной системе свойствами⁵. Однако, подчеркивая значение общего, нельзя абстрагироваться от осмысления всего многообразия реальности, того особенного, что имеет место в развертывании общероссийского политического процесса, находит отражение в специфике его проявления в регионах. Отсюда необходимость изучения особенностей каждого отдельного случая включения регионов в общедо-федеральное движение, особенностей их взаимодействия с Центром, взаимосвязь этого особенного с закономерностями федерализации.

В основе теоретико-методологического анализа поднятых в работе проблем лежат репрезентативные эмпирические данные республиканских социологических исследований, выполненных в 1990-2002 гг. Исследования проводились практически по всем направлениям общественно-политической жизни республики, а также по ключевым проблемам становления Российской Федерации с совокупным охватом более 100 тысяч респондентов. Общий подход к построению схемы отбора единиц измерения был основан на том, что выдерживаются известные структурные пропорции генеральной совокупности распределения устойчивых признаков. Специфику формирования выборки здесь определял характер процедуры опроса, при которой в рамках выделенных квот осуществляется систематический случайный отбор респондентов.

Это сочетание позволяет оптимально согласовать по квотируемым признакам выборочную и генеральную совокупность. Такая модель выборки эффективно воспроизводит статистическую структуру генеральной совокупности по набору признаков, которые имеют решающее значение для предмета исследования. Для обеспечения репрезентативности данных целесообразно контролировать распределение таких устойчивых признаков в выборке, как регион, пол, национальность, возраст, структурная принадлежность и профессиональное положение респондента. Соблюдение пропорций по устойчивым характеристикам генеральной совокупности в квотной выборке обеспечивает высокую достоверность и представительность результатов, в том числе и по подвижным признакам.

Наиболее приемлемой формой квотного моделирования выступает процедура, связанная с пропорциональным отбором респондентов на двух уровнях. На первом уровне квотирование осуществляется по признаку территории проживания респондентов, на втором – по всем оставшимся признакам. Опрос проводится в 7-9 относительно типовых регионах, которые отбираются по принципу лотереи в рамках типовой схемы. Сформированный по квотной процедуре массив получает незначительные отклонения по одному или реже двум контролируемым признакам. Все это обеспечивает высокую репрезентативность полученных данных.

Практическая значимость поднятых в настоящей работе проблем связана с тем, что предложенные подходы позволяют глубже осмыслить происходящие в стране процессы федерализации. Полученные результаты служат расширению теоретических представлений и аналитических возможностей в изучении федеративных отношений, места и роли субъектов Федерации в гармонизации общероссийских процессов на демократической и правовой основе. Адекватное и солидарное восприятие сущности федеративных отношений их участниками, цивилизованное разграничение предметов ведения и полномочий, их правовое обеспечение позволяют создать эффективный механизм сотрудничества и взаимодействия центральных и региональных институтов власти, укрепить интеграционную составляющую процесса федерализации, консолидировать Российское государство при последовательном обеспечении повышения самостоятельности субъектов Российской Федерации.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ See: Elazar D.J. Federalism and the way to peace. Ontario, Canada. 1994. P. 5, 21.

² См.: Государство, право и межнациональные отношения в странах западной демократии. М., 1993. С. 24.

³ См.: Федерализм. Энциклопедический словарь. М. 1997. С. 247.

⁴ Кинг П. Классифицирование федераций. // Полис. 2000. № 5. С. 14-15.

⁵ См.: Абрамова Н.Т. Целостность и управление. М., 1974; Блауберг И.В. Проблема целостности и системный подход. М., 1997.

I. Российские регионы в системе формирующихся федеративных отношений

Формирование полноценной федерации выступает важнейшим средством достижения целей демократического развития российского общества и государства в целом. Объяснение этому нужно искать в стратегическом влиянии фактора федерализма на организацию и функционирование политических и социальных институтов, их эффективность, обеспечение курса реформ и демократии. Нельзя забывать и о том, что на рубеже веков существенно возросло значение прав человека и коллективных прав народов, их цивилизованного и универсального соблюдения. А один из важнейших механизмов поступательного продвижения социума к этой цели – создание новых или модернизация уже существующих федеративных отношений.

Указанные ориентиры (как возможность) заданы основами конституционного строя и особенностями этногенеза Российского государства. «Для России проблема федерализма является на сегодня главной, основополагающей из всех, с которыми столкнулась страна на пороге XXI века. Все другие проблемы... являются по отношению к проблеме федерализма частными. Судьба федерализма – это сегодня судьба России, ее государственного существования и, в конечном счете, судьба миллионов людей»¹. Поэтому новейший период российской государственности связан и в теоретическом, и в практическом аспектах с поиском ответов на многие вопросы политического, экономического, социально-психологического, этнического характера.

Многие из проблем федерализма имеют, безусловно, фундаментальный смысл (классификация федеральных систем: союзы,

конституционно-децентрализованные союзы, федерации, конфедерации, федеративные союзы, ассоциированные государства, кондоминиумы, лиги и различные формы совместного управления); другие обладают большим запасом новизны (содержание понятия «субъект федерации», соотношение демократии и федерализма, оптимизация параметров федеративности: автономия, участие в делах, кооперация и т.д.). Однако до сих пор в отечественном общественном сознании идут дискуссии о предпочтительности той или иной формы государственного устройства, средствах сохранения и укрепления Федерации, сущности российского федерализма и его принципах.

Большинство исследователей сходятся во мнении, что федерализм как явление объективно целесообразен и необходим для российской государственности. Федерализм определяется российскими учеными в качестве одного из важнейших гуманистических направлений реализации власти в обществе. Такая роль федерализма, по их мнению, вытекает из его сущности как средства урегулирования и снятия противоречий, способа объединения людей на разных уровнях территориальной организации власти ².

Принятие Конституции Российской Федерации в 1993 г., по сути, стало началом нового этапа в построении российского федерализма в качестве одного из главных направлений демократизации государственной власти. В ее пятой статье закреплено, что «федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации» ³.

Накопленный опыт свидетельствует, что федерализм — это один из важнейших, выработанных человечеством, принципов взаимоотношений центральной власти и власти, осуществляемой на отдельных территориях государства. Этот принцип предусматривает, что в государстве наряду с общими интересами признаются и гарантируются интересы субъектов федерации. По мнению Р. Абдулатипова и Л. Болтенковой, основное содержание федерализма с неизбежностью должно включать в себя «определение государственности как федеративной, осуществление власти на основе договорного или договорно-конституционного распределения полномочий между федеральными органами государственной власти и органа-

ми государственной власти субъектов федерации; самостоятельность субъектов федеративных отношений в осуществлении принадлежащих им полномочий; формальное равноправие субъектов федерации по отношению к федеральным органам государственной власти; право выбора субъектом федерации своей политической организации; системообразующее единство и неразрывная связь субъектов федерации; обязанность субъектов федерации сохранять целостность ее исторически сложившейся территории; непреложность права исключительно федерации вступать в более крупные союзы; невозможность для субъектов федерации вступать в какие-либо государственные союзы за ее пределами»⁴.

Э. Алаев дает свою формулировку, считая, что федерация «это государство, в котором регионы первого порядка, так называемые субъекты федерации, наделены автономными правами и имеют особые отношения с центральной федеральной властью»⁵. Классик теории федерализма Д. Элазар трактует его в расширительном аспекте как социальный институт, обращенный к разуму людей и их культуре. Федерализм понимается не только как политическая структура: в нем отражается принципиальный характер связи между людьми, равноправными индивидами, способными на основе договора устанавливать нормы и институты самоуправления. Только с помощью взаимного согласия формируются гражданское общество и полиция, осуществляется сотрудничество, позволяющее при сохранении прав всех партнеров достичь надежного общего результата⁶. П. Кинг считает, что с функциональной точки зрения «федерации обычно рассматриваются как образования, занимающие некое промежуточное положение, балансирующие между тиранией и безудержной свободой, абсолютизмом и анархией, между предельной централизацией и полной децентрализацией»⁷.

Внимание к проблемам федерализма обусловлено не только необходимостью упрочения государственности и сохранения территориальной целостности России, но и укрепления демократии через соблюдение прав и интересов различных национальностей, предотвращение межэтнических конфликтов, развитие рыночной экономики на основе учета особенностей культуры и традиций народов Федерации. «Федерализм — это своего рода сердцевина национальной политики, если под ней иметь в виду политику по отношению к многочисленным национальностям и территориям России. Главное при этом, чтобы... соблюдалось равноправие граждан независимо от их национальностей во всех сферах жизни, обеспечива-

лись равноправие и национальная справедливость в функционировании исторических сообществ»⁸.

В Российской Федерации исторически проживают многочисленные полинациональные сообщества, представители разных религиозных конфессий, территории с неодинаковым социально-экономическим уровнем развития и промышленным потенциалом. Из 147 млн. жителей России почти 120 млн. человек составляют русские, 17,7 млн. – коренные национальности, имеющие 32 национально-государственных и национально-территориальных образования; 117,5 тыс. человек – коренные национальности, не имеющие своих национально-государственных и национально-территориальных образований; 7,7 млн. человек – коренные национальности других регионов бывшего Союза ССР.

Полиэтничность российского общества заключается не только в наличии зарегистрированных 176 наций, национальностей и народностей, но и в большой «амплитуде» уровней их социально-экономического развития, необычайно сложном расселении, интенсивном «перемешивании» населения в период революционных кризисов. В таких условиях российский социум «обречен» на поиск разумных компромиссов в целях сохранения совместного проживания народов в едином государстве. Федералистское мировоззрение проявляется в готовности сторон идти на диалог, на поиск взаимоприемлемых решений, на разделение ответственности; это всегда поиск баланса интересов, гармоничного сочетания интеграции и самостоятельности, единства в многообразии, конкуренции и кооперации.

Многонациональная Россия представляет собой исторически уникальное явление. Форма ее национально-государственного устройства менялась под воздействием многих факторов и, прежде всего, под влиянием многонационального состава населения. На всех этапах развития России как унитарного государства в той или иной мере присутствовали элементы федерализма, которые то усиливались, то ослабевали. Федерализация происходила фактически, хотя и не была закреплена законодательно. Поэтому не случайно многие рассматривают федерализм как средство обустройства народов и территорий Российской Федерации, наиболее действенный способ построения стабильного и крепкого государства.

Своеобразие российского федерализма видится в том, что в нем сочетаются как территориальный, так и национально-этнический принципы. Как считает Р. Абдулатипов, «российская государ-

ственность исторически довлеет к федеративному устройству, и эта особенность ведет не к развалу, а к сохранению и упрочению целостности России. Попытка нарушить этот естественный процесс не принесет пользы России и ее народам»⁹.

Сегодня трудно не согласиться с тем, что за последние 80 лет эволюционный характер развития России был сломан и заменен на перманентную «реконструкцию», которая деформировала многие естественные исторические процессы. Декларируя на уровне партийно-государственных решений идею создания «социалистической федерации», в дальнейшем в проводимой политике так и не нашлось места подлинной федерации. Строительство федерации разделением страны по национально-территориальному принципу было сведено к псевдорешению национального вопроса. С одной стороны, было создано формально федеративное государство; с другой – власть, построив авторитарно-унитарную систему «партия – государство», свела к минимуму федеративные начала в развитии страны. Крушение этой системы обусловило взрыв этнического государственностроения не только в бывших республиках, но и в автономиях Российской Федерации¹⁰.

Экспредседатель Совета Федерации Е. Строев считает, что движение России в направлении унитарной государственности, на первый взгляд, хотя и может дать многое: прекращение «парада суверенитетов»; концентрацию в руках государства экономических и политических рычагов, позволяющих преодолеть кризис; «притушение» межнациональных противоречий; мобилизацию общества для защиты его геополитических интересов. «Но кто доказал, – развивает он свою мысль, – что все это станет реальностью? ... Только путем насилия и физического уничтожения части собственного народа можно сформировать унитарное государство». Отвергая унитарную и конфедеративную модели как не отвечающие интересам народов России, Е. Строев признает: «...наше историческое будущее связано с формированием демократического федеративного государства»¹¹.

Следует согласиться с Д. Элазаром, утверждающим, что федерализм – это конституционное средство вмешательства с целью предотвращения олигархизации и излишней централизации социума. Структурная нецентрализация, установленная путем использования федералистских принципов, использует власть институтов, учрежденных специально в целях предотвращения или, по крайней мере, ослабления действия «железного закона олигархии». А как

политический принцип федерализм должен обеспечивать такое структурное распределение власти, при котором элементы федеративной системы должным образом разделяются в процессе общей политической и административной деятельности. Одновременно федерализм связан с диффузией политической власти во имя свободы и ее концентрацией от имени целостной единицы или энергичного правительства¹². Как подчеркивает П. Кинг, «самая характерная черта федерации – укрепление региональных компонентов таким образом, что они представлены в национальном центре и в этом смысле составляют часть его»¹³.

Анализируя соотношение федерализма, плюрализма и свободы, Д. Элазар приходит к выводу об их диалектическом взаимодействии, отражающем гуманистическое единство и альтернативу любого рода монизму. Для федералистов ключ к решению данной проблемы – в поиске баланса между государственным регулированием и свободой. Одновременно федерализм противостоит иерархии и авторитаризму, которые абсолютизируют государственную власть и отвергают либо значительно ограничивают требования свободы¹⁴.

И, по-видимому, прав М. Фарукшин, который предлагает, с точки зрения чистоты научного анализа, проводить более четкое разграничение между понятиями «федерализм» и «федерация». Первое, в узком смысле слова, часто употребляется в качестве синонима «федерации». В широком же смысле федерализм «включает в себя совокупность двух основных элементов: форму государственного устройства... и идеи, положенные в основу федеративного устройства... которые воплощаются в соответствующих политико-правовых принципах»¹⁵. С другой стороны, федерация – это, прежде всего, определенное структурное образование. «Она состоит из федерального центра... и относительно самостоятельных составных частей, которые в совокупности и вместе с федеральным центром образуют единое союзное государство. При этом составные части федерации могут формироваться по территориальному или национально-территориальному признакам»¹⁶.

Важнейшим отличительным признаком любого федеративного государства выступает то, что его составляющие – субъекты федерации – обладают «значительной автономией и относительной независимостью от федерального центра». Регионы-члены федерации обладают правом формирования собственной политической организации (системы), распоряжения собственными финансовыми ре-

сурсами. «Пользуясь бюджетной автономией, они сами устанавливают региональные экономические и социальные приоритеты...» Кроме того, субъекты федерации в рамках сложившихся отношений взаимодействуют с федеральным центром (по вертикали) и с другими субъектами (по горизонтали). «Первая группа отношений обычно закрепляется и регулируется в Конституции федеративного государства, а также договорами о разграничении предметов ведения и полномочий...» Вторая группа охватывает, как правило, «широкий круг вопросов, но доминируют обычно вопросы финансово-экономические»¹⁷.

В. Лысенко, рассматривая возможные парадигмы дальнейшего развития Российской Федерации, подчеркивает, что «задача обеспечения устойчивого развития России в новом веке востребует определения стратегии развития страны в целом и политического режима в частности. Сегодня достаточно реалистическими выглядят сценарии, ведущие к возникновению трех различных моделей политического режима. Условно их можно назвать «застойной», «авторитарной» и моделью «управляемой демократии». В зависимости от той или иной модели будет определяться и форма государственного устройства»¹⁸.

«Застойная» модель основывается на попытках управлять страной привычными методами в рамках почти не меняющегося политического режима, установившегося в 90-е годы XX столетия. Основной акцент она делает на идею «саморазвитие федерализма». «Авторитарная» ориентирована на повышение эффективности государства через отказ от демократической составляющей и федеративного устройства страны. Переход к этой модели предполагает возврат к унитарному государству или симбиозу федеративных и унитарных элементов в государственном устройстве.

Модель «управляемой демократии» – это определенная попытка консолидировать власть для завершения экономических реформ в стране путем создания режима личной власти президента и ограничения ряда демократических институтов и процедур. По мнению В. Лысенко, эта модель уже начинает действовать, являясь наиболее приемлемой для России. Причем главная ее функция – выработка новой концепции государственного устройства, которую автор называет концепцией «централизованного федеративного государства». «Новая стратегия федеративного развития должна включать в себя постепенный переход от децентрализованной, асимметричной и договорной федерации к централизованной, симметричной и конституционной федерации»¹⁹.

В предлагаемой модели В. Лысенко, теоретических построениях А. Аринина, В. Тишкова, А. Здравомыслова, А. Зубова²⁰ и некоторых других порой не в полной мере учитывается полиэтничный состав Российской Федерации и речь, по сути, идет об абсолютизации экономических отношений и механизмов в развитии социума. С другой стороны, подобные подходы объективно придают этническому фактору статус главного противоречия в развитии российской государственности, что является достаточно спорным, поскольку этнический фактор хотя и вызывает ряд противоречий в госстроительстве и управлении, но это скорее следствие, чем причина. Возникают эти противоречия, как правило, из-за неумения федеральных структур выстраивать долгосрочную политику обустройства народов в Российском государстве. Часто не придается значение тому, что этническая составляющая выполняет стабилизационную роль особенно в обществах переходного типа.

Как подчеркивает М. Мнацаканян, этнические общности устойчивы именно потому, что они связаны, кроме всего прочего, с удовлетворением жизненно важных потребностей людей, которые прямо не связаны с государством и имеют этнические основы и происхождение. Речь идет, во-первых, о национальной психологии и самосознании, выполняющих интегративную и нормативную функции. Во-вторых, – об этнических стереотипах, символах и ориентирах, связанных с когнитивной функцией, обеспечением индивидуального восприятия внешнего окружения. В-третьих, этничность выполняет ряд инструментальных функций, способствуя реализации важнейших групповых и индивидуальных целей политико-экономического и социально-культурного порядка²¹. Поэтому не случайно после Второй мировой войны появилась серия международно-правовых актов, предусматривающих специальные меры защиты этнических и языковых меньшинств.

К этой группе актов относятся: Всеобщая декларация прав человека (1948); Конвенция о предупреждении геноцида и наказании за него (1948); Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965); Международный пакт о гражданских и политических правах (1966); Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966); Международная конвенция о пресечении преступления апартеида и наказании за него (1973); Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным или языковым меньшинствам, принятая Генеральной Ассамблеей ООН от 18 декабря 1992 г.²²

Международный пакт о гражданских и политических правах и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах провозглашает, что все народы имеют право на самоопределение и в силу этого свободно устанавливают свой политический статус. Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, подчеркивает, что меры, принимаемые государствами с целью обеспечения эффективного осуществления прав, изложенных в Декларации, не считаются противоречащими принципам равенства, закрепленным во Всеобщей декларации прав человека.

В настоящее время Российская Федерация делает лишь первые шаги к правовому государству и демократии, политическому плюрализму общественной жизни. Поэтому рассуждать о подлинном федеративном устройстве в условиях социума переходного типа было бы несколько преждевременным. По существу, ключевой проблемой в формировании Российского государства является построение дееспособной демократически-правовой государственности, подконтрольной народной воле и гражданскому обществу. Именно в этом и заключается принципиальный смысл современного государственного становления России.

В последние годы одной из широко обсуждаемых теоретических проблем, имеющих непосредственный выход в практическую политику, стала проблема асимметричности федерации. Асимметричная федерация включает разные части с неодинаковым правовым положением, в ней есть субъекты и несубъекты; различия в их названиях свидетельствуют о неодинаковом, например в США, юридическом положении штатов, федеральных территорий, федерального округа, ассоциированных государств. Однако разделение федерации на симметричные и асимметричные не имеет абсолютного характера. Симметрия в федерации означает, что все субъекты федерации совершенно одинаковы, но невозможно сделать равными объективно неравными. Практически невозможно говорить о равенстве прав там, где регионы различаются по масштабам и численности населения, по своему местоположению, природно-ресурсному потенциалу и другим факторам.

Современная асимметричная федерация имеет три основные разновидности²³. Первая модель характеризуется тем, что наряду с субъектами федерации, которые равноправны, в ее состав входят другие территориальные образования: федеральные территории, федеральные округа, федеральные владения, ассоциированные госу-

дарства. При данной модели неравенство заложено в структуре государства в связи с существованием субъектов, которые юридически на равных началах участвуют в федеральных делах, и несубъектов, права которых ограничены (США).

Вторая модель включает только субъекты федерации, но они различны. Близка к подобной модели Швейцария, состоящая из 23 кантонов, три из которых подразделяются на полукантоны. Наиболее типичной формой такой модели является на сегодняшний день и Российская Федерация. Третья модель – «скрытая асимметрия». Такая федерация может состоять только из однопорядковых субъектов, но которые равны не во всех отношениях (Германия, ОАЭ).

Каждая модель федерации имеет свои достоинства и недостатки. Так, асимметричная модель исходит из неравноправия ее составных частей, из привилегий для одних и приниженого положения других. В то же время она опирается на объективно сложившиеся социально-экономические, исторические, этнические, географические и иные различия частей государства. В этом – ее сильная сторона. Формирование асимметричной федерации может оказаться полезным для укрепления государства.

Однако, рассматривая в сравнительном плане различные виды федерализма, следует подчеркнуть, что Россия не подходит под характеристику ни одной из федераций в силу своего исторического, социально-этнического, политического и культурного своеобразия. Специфика российского федерализма проявляется в «матрешечном» принципе построения федерации, когда один субъект федерации (автономный округ) входит в состав другого, по Конституции РФ равноправного с ним субъекта федерации (области или края). Уникальным нужно считать и два принципа, которые одновременно лежат в основе организации и функционирования Российской Федерации, – административно-территориальный и национально-государственный²⁴. Принципиальное отличие Российской Федерации в том, что исторически она создавалась сверху, директивно, через предоставление регионам уступок, в то время как большинство зарубежных – формировались через объединения в федеративный союз первоначально самостоятельных государственных образований.

Асимметричность Российской Федерации – объективная реальность. Поэтому ошибочны как представления о том, что именно договоры о разграничении полномочий и предметов ведения между Центром и субъектами федерации сделали асимметричную федерацию в России фактом, так и надежды преодолеть асимметричность

этой Федерации. Фактически ни одна федерация не является симметричной и не может быть таковой. Асимметрия – важное средство отражения реально существующего многообразия и одновременно координации внутри федерации. Само существование федерации – признак наличия несовпадающих интересов, которые могут учитываться и координироваться благодаря асимметричному федеративному устройству. Вместе с тем игнорирование фактического неравенства субъектов федерации, насаждение сверху «равенства неравных» является одним из потенциальных источников напряженности в федеративных отношениях.

Вместе с тем ни одна федерация в мире не является и полностью асимметричной. Соотношение симметрии и асимметрии уникально и в каждой федерации зависит от чисто исторических традиций и политической культуры общества, которое имеет федеративную структуру государственного устройства. Поэтому формирование реально-го федеративного государства продолжает оставаться одной из труднейших задач, стоящих перед Россией. Повышенный интерес к этой проблеме общественности и политиков свидетельствует об осознании того непреложного факта, что создание механизма федеративных отношений, демократического федеративного государства не должно и не может ограничиваться только конституционным провозглашением принципов и форм государственного устройства страны.

Декларировать федеративные отношения нельзя. Федерация – это всегда особая экономика, особое право, особые социальные отношения. Поэтому федеративные отношения должны создаваться, а не вводиться указом. Федерализм – это всегда своеобразный общественный договор, так как в его основе лежат изначальное экономическое и правовое равенство граждан, с одной стороны, и обременяющих ее субъектов, – с другой. Поэтому федерация как форма государственности возникает лишь тогда, когда она отвечает социально-экономическим и социокультурным интересам людей, когда в основу отношений положена экономическая целесообразность, а не политический расчет. Реальная федерация возникает вследствие трансформации экономических, социальных, этнополитических и иных интересов; трансформации, приводящей большинство граждан к мысли о необходимости формирования именно федерации.

Формирование цивилизованного понимания содержания экономических принципов и интересов федерального центра и субъектов Федерации – одна из важнейших задач в теории российского фе-

дерализма. Это касается так же системного подхода к проблемам экономического федерализма, экономических связей и экономико-правовых механизмов функционирования как государственной власти, так и рыночной экономики в их взаимном переплетении. С учетом фактора федерализма меняется структура государственной власти и экономики, характер связей между ними, механизмы управления и регулирования экономических процессов, критерии эффективности социальной политики. Как власть, так и экономика (прежде всего структура собственности, финансовая система) становятся «многоэтажными», более динамичными и разнообразными, в существенной степени усложняются. Федерализм в России выступает формой проявления, разрешения и воспроизводства сложной совокупности экономических, национальных, социальных и политических противоречий. Федерализм развивается, но пределы его развития определены потребностями устойчивости государства, эффективного функционирования экономики, обеспечения конституционных прав и свобод всех граждан Российской Федерации.

По мнению В. Кокова, федерализм не цель, а средство и форма эффективного функционирования государства и его экономики, достижения согласия в обществе. Федерализм накладывает отпечаток на все экономические отношения и видоизменяет содержание и механизмы функционирования большинства экономических процессов. Возникающая категория «экономический федерализм» включает в себя финансовый, бюджетный, налоговый федерализм, федерализм собственности²⁵. Таким образом, в условиях федерализма по-своему структурируются как государственные, так и экономические рыночные связи и процессы, т.е. федерализируются экономика, рынок и механизмы их регулирования. Следовательно, в экономическом смысле федерализм – это особый тип экономических отношений и политики, особый тип государственного регулирования экономических процессов, который характеризуется рядом особенностей.

1. Федерализм вводит в экономическую политику и рыночное регулирование фактор существования и взаимодействия не одного, а целой системы управляющих и регулирующих центров власти и принятия решений, концентрации и централизации финансовых и материальных ресурсов.

2. Экономический федерализм меняет характер связей по вертикали: наряду с сохранением отношений подчинения и административного управления возникает подсистема отношений, функцио-

нирующая на базе принципов согласования, самостоятельности, на основе взаимодействия, а не подчинения.

3. Экономический федерализм на новом уровне актуализирует проблему соотношения централизации и децентрализации. При этом аспекты централизации должны рассматриваться не только в связи с деятельностью федерального центра, но и субъектов Федерации. Не всякое расширение прав субъектов можно трактовать как процесс децентрализации, ибо на этом уровне может проявляться усиление централизации при ослаблении ее на уровне федерального центра.

4. Проявление экономической роли государства в формировании и регулировании рыночных отношений через формы и механизмы действия экономического федерализма порождает необходимость согласования интересов и целей полисубъектной системы российской государственности. Опыт показывает, что законодательная и нормативная деятельность федерального центра и субъектов Федерации в вопросах рыночного регулирования, в его конкурентных областях не всегда согласуется, что ведет к противодействию в правовом поле и противоречиям.

Федеративные экономические отношения выступают своего рода механизмом обмена внутри Федерации, между ее субъектами, механизмом обеспечения экономических и политических интересов как всей Федерации, так и каждого ее субъекта в отдельности. Поэтому давно назрела потребность законодательного выражения экономических интересов субъектов Федерации, создания эффективного правового механизма взаимодействия интересов субъектов Федерации с экономическими и политическими интересами России, а также с интересами друг друга в их равноправности и системном единстве.

Сегодня как никогда зримо обозначилась тенденция разделения субъектов Федерации на самодостаточные регионы, способные выполнять функцию доноров федерального бюджета, и экономически слабые – получатели дотаций. Субъекты Федерации, несущие основную тяжесть финансовых обязательств перед федеральным бюджетом, не располагают институциональными каналами перевода своих экономических преимуществ в политическое влияние, лишены возможности консолидироваться и играть роль активного субъекта экономической политики на федеральном уровне. Центр объективно работает на разъединение регионов, этому же способствует и конституционное неравенство, сохранение иерархии участников Федерации.

Региональная политика нередко понимается исключительно как процесс сглаживания различий в уровнях развития отдельных регионов с помощью трансфертов из федерального центра. Практика показала, что задача сближения уровней при этом не решается, а заинтересованность регионов в повышении собственных доходов – заметно падает. Следствием этого становится увлечение отдельных регионов федеральными трансфертами, развитие потребительской психологии. Зная, что Центр обязан поддержать дотационные регионы, некоторые региональные лидеры уповают на федеральные финансовые вливания вместо того, чтобы развивать экономику, активнее внедрять на своих территориях рыночные отношения.

В настоящее время среди ученых и политиков существуют различные точки зрения на фактическое равноправие субъектов Российской Федерации. Это вызвано тем, что субъекты Федерации имеют разные территории, численный состав населения, различное географическое положение и экономический потенциал, разную степень обеспеченности природными ресурсами. Существование шести видов субъектов Российской Федерации (республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа), различающихся конституционно-правовым статусом, естественно, вносит определенные трудности в систему государственного управления и формирование стабильных федеративных отношений. Это, в свою очередь, приводит к тому, что «на сегодняшний день Россия живет в условиях неустойчивого федерализма, без механизмов, позволяющих согласовывать интересы Центра и регионов. По существу, это очень шаткая, переходная форма государственности»²⁶.

Однако решение этой проблемы ученые и политики видят по-разному. Одни считают целесообразным проведение «губернизации» или «республиканизации» субъектов, т.е. преобразования 89 субъектов Российской Федерации в однотипные губернии или республики, иначе говоря – предлагается деэтнизация государственности. Другие – сократить количество субъектов до 8-10. Третьи предлагают взять за основу территориального устройства России экономическое районирование, провести административно-территориальную реформу и изменить границы между субъектами Федерации, унаследованные от советского периода.

Представленные точки зрения, как правило, основаны на экономических расчетах и исходят из задачи повышения эффективнос-

ти управления государством, а также из понимания оптимальности отношений «центр – регионы». Вместе с тем при их рассмотрении не учитывается многонациональный состав Российской Федерации или, в целях ухода от советской системы «национально-государственного и административно-территориального устройства», предлагается фактически переход к унитарному государству.

При постановке и решении проблем государственного устройства необходим комплексный подход, так как односторонний взгляд в конечном итоге может вместо пользы принести противоположный результат. Одностороннего решения только в политической, экономической, юридической или этнической плоскости быть не может. Конституция Российской Федерации в определенной степени (несмотря на все ее противоречия) стала основой для дальнейшего развития федеративных отношений, закрепила новую модель федеративного устройства, когда федеративные отношения распространяются на всю территорию государства. Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны.

Данное положение предполагает, что регионам России изначально предоставлены равные права с учетом разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами, закрепленными в ст. 71, 72, 73 Конституции Российской Федерации. А вот возможности реализации этих прав у субъектов остаются разными. Поэтому конституционный принцип равноправия субъектов Российской Федерации предполагает, с одной стороны, – правовое установление равенства их потенциальных возможностей обладания всеми правами, предусмотренными Конституцией РФ; с другой – возложение на каждого из них обязанностей для решения определенного минимума вопросов, подлежащих разрешению в соответствии с конституционными нормами исключительно на региональном уровне.

Таким образом, равенство субъектов Российской Федерации – это равные «стартовые условия» для определения объемов государственно-властных полномочий, пределы и содержание которых ограничены Конституцией РФ. Иное толкование будет идти вразрез с вопросами эффективности, в том числе хозяйственной, и не будет учитывать различный уровень социально-экономического развития регионов. При обязательном соблюдении принципа равноправия субъектов Федерации следует помнить, что нет двух одинаковых регионов. Разнообразие регионов и положительный опыт социаль-

но-экономического развития отдельных субъектов Федерации следует использовать для отработки различных подходов к решению социально-экономических проблем. Разнообразие регионов – это мощный потенциал развития России, основа ее реальных конкурентных преимуществ перед другими государствами.

В условиях продолжающегося системного кризиса выровнять стартовые условия регионов нереально и фактический разрыв в социально-экономическом и финансовом положении регионов продолжает углубляться. В связи с этим представляется, что реальная проблема Российской Федерации состоит в экономическом кризисе, утрате прежних рычагов управления государством и неотлаженности новых механизмов воздействия, а также в концентрации у федерального центра непомерного объема полномочий по предметам совместного ведения и фактическое отсутствие у регионов России инструментов микрополитики для решения на своем уровне собственных социально-экономических проблем.

Коллизии, которые возникают между Центром и субъектами, порождены не федерализмом как формой государственного устройства, а вытекают из несовершенства федеративных отношений, прежде всего, в сфере разграничения полномочий. Негативное влияние оказывают и объективные трудности становления федеративных отношений, в частности, укрепления регионов в качестве субъектов Российской Федерации. Среди причин возникающих проблем и противоречий следует назвать: отсутствие четко очерченного круга прав и обязанностей органов власти на всех уровнях; незавершенность процесса разграничения полномочий по предметам совместного ведения; излишняя регламентация деятельности органов государственной власти субъектов Федерации в федеральном законодательстве; несовершенство действующей модели бюджетного федерализма; перегруженность Центра несвойственными ему функциями; наличие громоздкого аппарата управления на всех уровнях власти; практикуемое вмешательство Центра в компетенцию органов государственной власти субъектов Федерации; различия в темпах развития федерального и регионального законодательства; несоблюдение органами государственной власти субъектов Федерации норм Конституции РФ и федеральных законов; отрицательное влияние психологии и многовековых традиций унитаристского мышления; отсутствие научно обоснованного прогноза развития современной федеративной модели государственного устройства России.

Тем самым, когда все беды Российской Федерации пытаются увязать с децентрализацией или «суверенизацией», количеством субъектов или их разностатусностью, то на деле происходит подмена тезиса, – центр тяжести переносится с реальных проблем на мнимые. Административно-волевые и не согласованные с субъектами РФ попытки внести изменения в федеративное устройство России могут порождать всплеск социальной напряженности в субъектах Федерации и противоречия в развитии государства в целом, поскольку федеративное устройство основано, в том числе, на равноправии и самоопределении народов в России. Самоопределение является «формой обеспечения права гражданских и этнокультурных общностей на выбор самостоятельных путей национального и культурного развития, форм политического управления. Напомним, что самоопределение в рамках многоэтнических государств осуществляется в двух основных формах: территориальных образований и национально-культурной автономии. Поэтому существование республик в составе Российской Федерации признается важнейшей формой внутреннего территориального самоопределения и дальнейшего развития федерализма...»²⁷.

Следовательно, решение вопросов повышения эффективности управления государством никак не связано с сокращением численности субъектов или изменением их статуса. Конституция Российской Федерации исходит из приоритета прав человека, в том числе на национальную самоидентификацию. В этом контексте преобразование республик, автономной области, автономных округов в однопорядковые субъекты Российской Федерации может трактоваться как нарушение основополагающих прав человека и принципов международного права. Как верно подчеркнул в одном из своих выступлений Е. Примаков, «строительство Федерации требует не только согласования интересов регионов и федерального центра, но, главное, учета интересов населения»²⁸.

Региональная политика не должна сосредотачиваться только на проблемах помощи отдельным регионам. Она должна охватывать развитие социальной сферы, организацию воспроизводства ресурсов, создание условий для развития предпринимательства, стимулировать использование регионами их экономических преимуществ и через это подтягивать «регионы-реципиенты» до уровня самодостаточности. При этом за федеральной властью должна сохраниться функция поддержания на всей территории страны определенных стандартов уровня и качества жизни, снятия с помощью

трансфертов наиболее острых проявлений межтерриториальной дифференциации.

Решение этих проблем требует проведения согласованной экономической политики федерального центра и субъектов Федерации, разработки программ, направленных на развитие экономических связей между регионами. Внимание центра и субъектов Федерации должно быть сконцентрировано на решении следующих задач: а) разработка государственной доктрины социально-экономического развития страны и обоснованных подходов к экономическому выравниванию субъектов Федерации; б) формирование единой государственной системы оценки уровня экономической самодостаточности субъектов Федерации и, как следствие, – определение принципов отнесения регионов к донорам или реципиентам; в) создание механизма укрупнения субъектов Федерации до уровня самодостаточности; г) выработка единой экономически обоснованной методики регулирования межбюджетных отношений, построенной на нормативных принципах, в том числе на использовании системы социальных стандартов, определяющих уровень государственных гарантий; д) определение функций органов государственного управления различных уровней и определение механизма участия субъектов Федерации в принятии решений федерального уровня.

Причем обязательным условием успешного функционирования федерации выступают: распределение властных полномочий на всех уровнях таким образом, чтобы эти полномочия не были централизованы или сконцентрированы без ломки конституционных основ государства; четкое разделение функций власти внутри правительств каждого из уровней социального управления (федеральные органы, субъекты Федерации, территории местного самоуправления); наличие гражданского общества. Федерализм – это диалектическое сочетание самостоятельности и сотрудничества, поэтому составляющие федеративную систему единицы должны обладать реальными полномочиями. Важнейшая цель федеративного развития – это переход российского социума от существовавшего долгие десятилетия «федерализма силы» к «демократическому федерализму согласия»³⁰.

Десятилетний опыт российского федерализма доказывает, что он есть ни что иное, как своеобразный политико-правовой и территориальный каркас демократии, поскольку федерализм основан на уважении и поддержке политического, культурного, национального плюрализма общества. Тем самым он дает субъектам федерации

и гражданам возможность выбора политических и социально-культурных условий жизни. Для закрепления демократии в России нужна особая среда, функцию которой может и должен выполнить федерализм, способный вовлечь огромные массы населения в управление государством на всех уровнях. Сегодня именно федерализм становится идеологией нового тысячелетия. Поэтому не может быть сомнений: раз Россия сделала выбор в пользу демократии, значит, она объективно сделала выбор в направлении федерализма. И любое «свертывание» федерализма чревато отступлением от демократии.

При всей своей противоречивости концепция и практика российского федерализма несет в себе значительный потенциал конструктивизма и общественного консенсуса национально-государственных и административно-территориальных образований. Кроме того, федерализм в России, особенно на этапе переходного периода, выполняет не только идеологическую (духовную), но и прикладную функцию в качестве принципа и формы государственного устройства, цели и среды существования Российской государственности. Это весомый стимул к саморазвитию регионов, отражающий интересы и потребности субъектов в сохранении государственного единства и целостности.

Наконец, федерализм – это построение такой модели и системы внутригосударственных отношений, а следовательно, и самого федеративного государства, в границах которого взаимосвязь и взаимодействие целого и части, центра и регионов обладали бы здоровым смыслом, обеспечивая некий государственный баланс (стабильность власти и ее динамику) и центризм, опираясь на категории права и демократии.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Проблемы и перспективы развития российского федерализма. М., 1998. С. 63.
- ² См.: Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный опыт. Новосибирск, 1995; Абдулатипов Р.Г. Россия на пороге XXI века: состояние и перспективы федеративного устройства. М., 1996; Асимметричная Федерация: взгляд из центра, республик и областей. М., 1998; Российская Федерация и ее субъекты: проблемы гармонизации. М., 1998; Федерализм и региональные отношения: (Опыт России и Западной Европы). М., 1999 и др.
- ³ Конституция Российской Федерации. М., 2000. С. 5.

- ⁴ Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф. Опыт федерализма. М., 1994. С. 20.
- ⁵ Алаев Э. Страны, народы, государства // Федерализм. 1997. № 2. С. 169.
- ⁶ See: Elazar D.J. Federalism and the way to peace. Ontario: Queen's University (Kingston, Ont.); Institute of Intergovernmental Relations; 1994. P. 5.
- ⁷ Кинг П. Классифицирование федераций // Полис. 2000. № 5. С. 9.
- ⁸ Абдулатипов Р.Г. Россия на пороге XXI века... С. 130.
- ⁹ Федеративный договор: Документы. Комментарий. М., 1994. С. 5.
- ¹⁰ См.: Аринин А.Н. Российская государственность и проблемы федерализма. М., 1997. С. 28.
- ¹¹ Проблемы и перспективы развития российского федерализма. С. 6-7.
- ¹² See: Elazar D.J. Federalism and the way to peace. P. 21.
- ¹³ Кинг П. Классифицирование федераций. С. 14-15.
- ¹⁴ See: Elazar D.J. Federalism and the way to peace. P. 32-33.
- ¹⁵ Фарукшин М.Х. Современный федерализм: российский и зарубежный опыт. Казань, 1998. С. 24.
- ¹⁶ Там же.
- ¹⁷ См.: там же. С. 26-27.
- ¹⁸ Лысенко В. Федерация в начале XXI века. Централизация политической власти при децентрализации экономических полномочий регионов // Независимая газета. 2000. 11 апреля.
- ¹⁹ Там же.
- ²⁰ См.: Тишков В.А. Нация: теория и политическая практика // Взаимодействие политических и национально-этнических конфликтов. М., 1994. Ч. 1.; Он же. О нации и национализме // Свободная мысль. 1996. № 3; Здравомыслов А.Г. Релятивистская теория нации и рефлексивная политика. Обновление идеи // Обновление России: трудный поиск решений. 1997. Вып. 5; Зубов А.Б. Унитаризм или федерализм. К вопросу о будущей организации государственного пространства России // Полис. 2000. № 5 и др.
- ²¹ См.: Мнацаканян М.О. Нации, «нациестроительство» и национально-этнические процессы в современном мире // Социс. 1999. № 5. С. 120.
- ²² См.: Современное международное право: Сб. док. М., 1964. С. 268-274; Международное право в документах. М., 1969. С. 186-192; Права человека: Осн. междунар. док. М., 1989. С. 20-34, 35-60, 134-142.
- ²³ Чиркин В.Е. Современное федеративное государство. М., 1997. С. 60-74.
- ²⁴ См.: Фарукшин М.Х. Современный федерализм: российский и зарубежный опыт. С. 59-60.
- ²⁵ См.: Проблемы и перспективы развития российского федерализма. С. 243.
- ²⁶ Ольшанский Д. Дезинтеграция: новые симптомы старой болезни // Pro et Contra. 2000. Т. 5. № 1. С. 38.
- ²⁷ Тишков В.А. Концептуальная эволюция национальной политики в России // Федерализм. 1997. №3. С. 90.

- ²⁸ Сб. мат. Всероссийск. совещания по вопросам развития федеративных отношений. М., 1999. С. 1.
- ²⁹ Кинг П. Классифицирование федераций. С. 15-16.
- ³⁰ See: Elazar D.J. Federalism and the way to peace. P. 83-84.



II. Проблемы и противоречия регионального развития в условиях переходности

Последнее десятилетие российское общество осваивает новое политико-правовое поле федеративных отношений, на котором рядом удивительным образом продолжают уживаться ростки демократии и консерватизма унитарного типа, прежние авторитарно-централистские отношения и незавершенность процесса становления российской государственности. Поэтому, по-видимому, правы те исследователи, которые считают, что «Российское государство хотя и продвинулось на пути своего преобразования к федерации, но пока ею не стало – федерация остается проблемой, а не данностью. Российское государство сохраняет еще очень много черт традиционной для себя этнополитической формы... Речь идет, конечно, об империи»¹.

Однако все большее число ученых и политиков начинает реально осознавать, что для России на рубеже веков есть единственная альтернатива: или она будет по-прежнему централизованным унитарным государством, тяготеющим к диктатуре авторитарного типа, или же превратится в подлинно демократическое федеративное государство. Федерализм здесь выступает естественным средством обеспечения социальной стабильности и условием саморазвития государства как единой целостности. Именно реальный федерализм позволяет направить энергию субъектов политического процесса в конструктивное русло решения многих проблем и цивилизованного снятия возникающих противоречий.

Для преодоления конфликтных ситуаций федерализм предлагает более широкую палитру средств, чем та, которая существует в условиях унитарного государства. Жесткий централизм предпола-

гает преодоление противоречий только «сверху», с позиции административного диктата, и подавления «инакомыслия» – со всеми вытекающими издержками. Что касается федерализма, то он, с одной стороны, разгружая Центр от функций излишней опеки, позволяет субъектам Федерации ответственно и взвешенно решать свои проблемы. Углубление самостоятельности последних предполагает органичное вхождение общества в демократическое измерение и гарантирует устойчивость социального реформирования. С другой стороны, – поскольку в России еще не сформированы прочные демократические традиции и не сложилось полноценное гражданское общество, – именно федеративная система власти (как неотъемлемая часть демократического режима) должна способствовать стабилизации взаимодействий между властями всех уровней и быть своеобразным «предохранителем» от их произвола по отношению друг к другу.

На рубеже 1980-1990-х годов Республика Татарстан одной из первых в Российской Федерации стала реально разрабатывать и внедрять в практику политического процесса конкретные механизмы построения новой модели федеративной государственности. И хотя сегодня преждевременно утверждать, что все проблемы в достижении этой цели государственного строительства уже преодолены, тем не менее современный этап становления федерализма в России во многом самоопределился с основными тенденциями этого процесса, которые связаны с отработкой оптимальных правил отношений между Центром и регионами.

Накопленный республикой опыт доказывает, что субъекты Федерации могут и должны стать «точками роста» в укреплении государственности России, углублении демократических преобразований и развитии федерализма. Реформирование государства «может стать плодотворным, если [оно] сумеет адекватно отразить интересы всех народов и регионов страны и найти оптимальное сочетание интересов специфических (Центр – регионы, регионы – регионы)»². Однако демократические преобразования во многом тормозит унаследованная практика проведения реформ «сверху», без их согласования с регионами, предварительной оценки их политических последствий, использования социальных амортизаторов. Поэтому накопленный опыт российских реформ требует существенной корректировки проводимого курса.

Сложность нынешней ситуации во многом связана и с несбалансированностью отношений между Центром и субъектами РФ.

Конституционное перераспределение полномочий даст регионам возможность в большей степени влиять на процесс вывода экономики из кризисного состояния, направить значительную часть средств, перечисляемых в федеральный бюджет в виде налогов, на реализацию федеральных программ в регионах, создание новых рабочих мест, повышение заработной платы бюджетникам и т.д. Все это диктует необходимость выработки четких и выполняемых всеми правил поведения, гарантирующих эффективность деятельности Центра и самостоятельность регионов.

Конечно, развитие в рамках Федерации могло бы быть более динамичным и результативным, если бы в полной мере запросам республик – субъектов Федерации – отвечала существующая федеральная правовая и нормативная база, а федеральный центр адекватно реагировал на процессы, происходящие в регионах. Одной из основных предпосылок проявившихся в последнее время региональных проблем стало отсутствие комплексного подхода государства к их решению. Поэтому как никогда именно сейчас необходимо четко определить направления государственной федеративной и, в частности, национальной политики (а не только ее концепцию) в непосредственном единстве с региональной политикой. А уже исходя из этого должны определяться приоритеты и интересы государства в каждом из регионов при обязательном соблюдении интересов последних.

«Национальная политика может стать консолидирующим фактором лишь в том случае, если она будет отражать все многообразие интересов народов России, иметь в своем арсенале четкие механизмы их согласования», – подчеркивается в Концепции государственной национальной политики Российской Федерации³. Татарстан всегда выступал за реализацию именно такого методологического подхода в политике формирования и развития федеративных отношений.

В настоящее время все больше региональных политиков приходят к убеждению, что Россия сильна не только единством, но и непохожестью отдельных ее составляющих. Поэтому правила отношений между Центром и субъектами РФ должны быть сформированы таким образом, чтобы их реализация была политически, экономически и социально выгодна и целесообразна для всех участников взаимодействия. Федеральный центр должен быть освобожден от излишних функций, которые целесообразно передать на места вместе со средствами для исполнения. Он должен сосредоточиться на выпол-

нении важнейших стратегических задач, от реализации которых зависят целостность, безопасность и дееспособность страны.

Кроме того, система власти должна строиться таким образом, чтобы вопросы непосредственного социального управления находились в компетенции органов власти субъектов РФ. Во многом от их самостоятельности и дееспособности зависит политическая и экономическая стабильность в регионах. А это, в свою очередь, – необходимое условие устойчивости страны в целом. Наглядный пример тому – известные события в августе 1998 года, когда федеральные власти были в полной растерянности от обвала финансового рынка ⁴, и именно субъекты РФ приняли оперативные меры по удержанию ситуации в регионах, а в конечном счете – и в стране, от погружения ее в хаос. Другими словами, судьбоносные для общества решения не могут приниматься без согласования с субъектами РФ. Выработка общегосударственной политики должна быть партнерской, тогда и регионы будут проводить ее как свою собственную.

Историческое будущее России Татарстан связывает с формированием федеративного государства. Но основы нового государственного устройства должны закладываться не из постулатов исторически изживших себя моделей прошлого, а из объективно складывающейся политической и социально-экономической реальности. В связи с этим особого внимания заслуживает проблематика идеи суверенитета в аспекте федеративного строительства.

Многие исследователи исходят из того, что суверенитет Федерации и суверенитет республик – это взаимосвязанные, сочетающиеся между собой суверенитеты, каждый из которых не может успешно реализовываться без учета интересов друг друга. И хотя последний тезис достаточно очевиден и доказан практикой, полемика вокруг правового статуса субъектов Федерации, особенно в части их государственности и суверенности, не утихает уже несколько лет. Во многом это связано с разнообразным толкованием понятия «государственный суверенитет», в смысл которого разные научные школы и политические коалиции вкладывают самое различное содержание.

Прежде всего, речь идет о попытках обоснования тезиса об абсолютности и неделимости государственного суверенитета. Другими словами: либо суверенитет есть у государства во всей его полноте, нераздельности и абсолютности, либо его вообще нет. Так, например, А. Аринин и Г. Марченко, анализируя мировой опыт федеративного строительства, в качестве одного из семи основных при-

знаков федерации называют «отсутствие суверенитета у составных частей федерации»⁵. На схожих позициях стоит И. Умнова, которая считает, что «государственный суверенитет не может быть разделенным, делятся лишь права федерации и ее составных частей». И далее, – «приобретение государственного суверенитета субъектом федерации означает переход на конфедеративные отношения с бывшей федерацией...»; «новой федеративной моделью установлено: не может быть никакого делегирования суверенитета снизу вверх путем договора, так как основные вопросы разделения государственной власти определены конституционно»⁶.

В современных условиях рассуждения об абсолютности и неделимости суверенитета разрывают диалектику общего и особенного, целого и части в федеративном строительстве. Самоограничение государствами суверенитета для обеспечения политической стабильности и защиты прав народов и человека является достижением социального прогресса, и развитие мирового сообщества идет именно в этом направлении. Практика доказывает, что прочными и стабильными бывают те федерации, в которых центральная власть оставляет за собой небольшой круг принципиальных функций. Передача полномочий субъектам федерации не ослабляет, а, напротив, укрепляет государство, поскольку снимает с федерального правительства множество мелких задач и сосредоточивает его внимание на ключевых проблемах целостности страны. Еще раз следует подчеркнуть: суверенитет федерации и суверенитет республик не абсолютны, это – взаимосвязанные, сочетающиеся суверенитеты, каждый из которых не может успешно реализовываться вне учета интересов друг друга. Тем самым право управлять, или суверенитет, распределяется (делится) между федеральным центром и субъектом федерации. Каждый уровень имеет собственные обязанности и компетенцию.

Соответственно, единственно разумным в дальнейшем развитии Российской Федерации представляется путь гармоничного сочетания суверенитета Центра и субъектов Федерации. К сожалению, у многих представителей политического истеблишмента России эти очевидные истины так и не получили должного понимания. В стране сложились политические течения, которые в принципе выступают против федеративного устройства России. Появляются рассуждения, отрицающие само существование государственного суверенитета у республик – субъектов Федерации, хотя Конституция РФ декларирует, что республики – это государства.

Подобную позицию занял и Конституционный Суд России в своем Определении от 27 июня 2000 г.⁷ В этом документе признаются неконституционными положения о государственном суверенитете, закрепленные в Конституциях республик Адыгея, Башкортостан, Ингушетия, Коми, Северная Осетия-Алания и Татарстан. Статьи Конституций этих субъектов Федерации, содержащие указание на суверенный характер власти, признаны утратившими силу и применение и подлежат отмене в установленном порядке. На наш взгляд, подобный подход противоречит и идет вразрез с федеральной Конституцией.

В Конституции РФ нет запрета относительно суверенитета республик. Государственный суверенитет присущ республикам в силу их государственного статуса. И в политической, и юридической науке общепризнанно, что к числу неотъемлемых признаков любого государства относится суверенитет. Кроме того, в статье 66 зафиксировано, что статус республики устанавливается Конституцией Российской Федерации и Конституцией республик. Таким образом, Конституция РФ – это не единственный правовой акт, который определяет статус республик. Не меньшую роль в этом плане играет и Конституция самой республики, являющаяся выражением воли ее народов. К сожалению, это важнейшее положение конституционного права осталось вне внимания Конституционного Суда РФ.

В подтверждение указанного тезиса приведем несколько примеров. Один из ведущих отечественных политологов К. Гаджиев считает: «Суверенитет – основополагающий критерий государства. Если нет суверенитета, то нет и государства. Суверенитет определяет само бытие государства»⁸. Председатель Конституционного Суда РФ М. Баглай, некоторое время назад, также придерживался этого мнения, утверждая, что «суверенитет государства – неотъемлемое свойство каждого государства...»⁹ Отрицать наличие у республик суверенитета – значит объективно отрицать положение Конституции РФ о том, что республики – это государства, положения, относящегося к основам конституционного строя России. Ревизуя данный правовой принцип, Конституционный Суд сам нарушает Конституцию РФ, поскольку в его компетенцию переемтр конституционных положений не входит.

Пытаясь выйти из этой противоречивой ситуации, Конституционный Суд делает заключение, будто «использование в статье 5 (часть 2) Конституции Российской Федерации применительно к установленному ею федеративному устройству понятия “республика

(государство)» не означает... признание государственного суверенитета этих субъектов Российской Федерации, а лишь отражает определенные особенности их конституционно-правового статуса, связанные с факторами исторического, национального и иного характера». Такое толкование является произвольным, поскольку никак не вытекает из буквального смысла конституционного определения республик в качестве государств.

Мировая практика свидетельствует, что в федерации нет единого и неделимого суверенитета, как его принято определять применительно к унитарному государству. Как подчеркивает П. Кинг, «если суверен должен, по определению, быть абсолютным, неограниченным, если он должен стоять выше закона и т.д., демократическому государству, безусловно, будет сложно пройти тест на право называться суверенным. По крайней мере, это справедливо для тех стран, где считается, что “демократия” подразумевает распределение власти, участие граждан в ее отправление и верховенство законов»¹⁰. Схожих позиций придерживается Г. Смит, утверждающий, что «под федеративной идеей обычно понимается компромисс, воплощенный в образах сдержек и противовесов между единством и многообразием, автономией и суверенитетом, общенациональным и региональным»¹¹.

Суверенитет в федеративном государстве – явление динамичное. При федеративном устройстве происходит конституционное разграничение предметов федерального ведения, совместного ведения федерации и ее субъектов и исключительного ведения субъектов федерации. Вмешательство институтов власти разных уровней в сферу ведения предметов друг друга не допускается и квалифицируется как неконституционное. При надлежащем правовом разграничении полномочий и предметов ведения в федеративном государстве вполне возможно мирное сосуществование двух и более суверенитетов, т.е. суверенных государств. Как вполне обоснованно считает М. Фарукшин, «суверенитет делим и неделим одновременно. Неделим в том смысле, что единым и единственным источником суверенитета является сам народ. В то же время суверенитет делим, если иметь в виду, что он реализуется в деятельности разных органов власти»¹².

С данным подходом корреспондируются и рассуждения Председателя Конституционного Суда России М. Баглая, который в своих работах признает «остаточный» суверенитет республик (субъектов) Федерации. В частности, им утверждалось, что «в отличие от

других субъектов Федерации республики признаются государствами. Однако власть в этих государствах не является полностью суверенной, республики самостоятельны только в рамках, установленных федеральной Конституцией»¹³, «...субъекты Федерации, даже обладающие статусом государства, могут рассматриваться только как имеющие остаточный суверенитет»¹⁴.

Наличие у республик суверенитета, хотя и ограниченного, вытекает из того, что все они имеют самостоятельные полномочия в пределах совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, закрепленные в ст. 72 российской Конституции РФ, а также исключительные предметы ведения и полномочия, зафиксированные в ст. 73 и находящиеся вне сферы законодательного регулирования со стороны Центра. Кроме того, когда Конституционный Суд пытается признать качество суверенитета только за Федерацией в целом, то тем самым она отождествляется с федеральным центром. Лишь за ним признается право реализовывать суверенные полномочия Федерации. Однако такая позиция неубедительна, поскольку Российская Федерация – это, прежде всего, совокупность составляющих ее субъектов плюс федеральный центр. И суверенитет, которым обладает Федерация, не принадлежит только федеральному центру, а реализуется как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации.

Идея неделимости суверенитета, появившаяся в эпоху укрепления абсолютизма в Западной Европе, выступает на пороге третьего тысячелетия устаревшей политической парадигмой. Цивилизованная модель федерализма (если мы стоим на демократических позициях) должна исходить из того, что суверенитет – делим. Поэтому как федеральный центр, так и субъекты Федерации являются выразителями государственного суверенитета в пределах своих полномочий. Сложившаяся политико-правовая практика и международный опыт позволяют заключить, что «в федеративных системах государственный суверенитет как производное от суверенитета народа не принадлежит отдельно ни федеральному центру, ни субъекту федерации. Он является свойством федеративного государства в целом, а значит – реализуется как на общефедеральном уровне, так и на уровне субъектов федераций»¹⁵.

Такая позиция получает все большее признание в отечественной и международной науке. В федеративном государстве, – говорится в Энциклопедическом словаре «Федерализм», – «нет единого и неделимого суверенитета». Суверенитет в федеративном государ-

стве – «явление динамичное. Он может “расщепляться”. Часть своего суверенитета федерация передает своим субъектам, а они, в свою очередь, “делятся” суверенитетами с федерацией. Федерация суверенна не вообще во всем, а только в тех пределах, которые установлены для нее в предметах ведения. Во всех вопросах, которые закреплены за федерацией, она – суверенна, и этот суверенитет распространяется на всю территорию государства. Но и субъекты федерации суверенны в тех вопросах, которые закреплены за ними». «Федерализм по-новому ставит вопрос о государственном суверенитете, так как предполагает его деление не только по горизонтали между тремя ветвями власти (законодательной, исполнительной и судебной), но и по вертикали – между союзом (федеральным центром) и его членами»¹⁶.

Процесс демократизации общественной жизни в начале 1990-х гг. создал благоприятную основу для формирования полноценной Федерации. Именно в этом контексте следует оценивать принятие Декларации о государственном суверенитете России, в которой закреплено, что Российская Федерация – суверенное государство, созданное исторически объединившимися в нем народами. Государственный суверенитет России провозглашался во имя высших целей: обеспечения каждому человеку неотъемлемого права на достойную жизнь, свободное развитие и пользование родным языком, а каждому народу – неотъемлемого права на самоопределение в избранных им национально-государственных и национально-культурных формах.

Совершенствование федеративных отношений, безусловно, входит в число приоритетных задач государственной национальной политики. Однако их оптимизация не может достигаться любыми средствами, в том числе – политико-административными решениями об отмене суверенитета. Своеобразие российского федерализма состоит именно в сочетании территориального и национального начал. Определение же Конституционного Суда практически разрушило принятую в июне 1996 г. в Российской Федерации концепцию национальной политики, и превратило в иллюзию положения российской Конституции о принципах национально-государственного строительства.

Федерализм – это всегда компромисс между принципом сохранения единства и территориальной целостности государства и идеями самоопределения наций, повышения региональной самостоятельности. Иногда федерация строится снизу, но происходит и

обратный процесс: государство постепенно передает часть своих прав в регионы. Продуктивным, в этом смысле, является подход Э. Яна, считающего, что «действенным способом урегулирования национальных конфликтов может служить федерализация государства. Классическими примерами федераций являются США, Швейцария и ФРГ. Все они состоят из региональных государств. Но если существуют государства внутри государств, то возможны и нации-государства внутри наций-государств, как и нации внутри наций. Привычнее... говорить о единой и неделимой нации. Существование нации внутри нации подразумевает, что последняя – неделима, но вариантно членима»¹⁷.

Татарстан всегда рассматривал федерализацию России как способ разрушения имперских структур и перехода к демократии. Выступал за гибкую политику Центра, который в отношениях с субъектами должен считаться не с абстрактными уравнительными принципами, а с этническими и историческими особенностями регионов. Утверждение принципов демократического федерализма приводит к согласованному подходу и уводит от таких крайностей как сепаратизм и унитаризм.

Для современной России актуальность и сложность решения данной проблемы связана с действием ряда объективных обстоятельств. Принципы федеративного устройства все чаще наталкиваются на рецидивы унитаризма в политике и социально-правовой практике. Общественному мнению, порой, навязывается идея, что расширение самостоятельности регионов, усиление федерализации может привести к развалу России. Здесь же следует сказать и о крайней противоречивости правовых основ создаваемой федерации. Конституционное равенство субъектов Федерации вступает в явное противоречие с фактическим неравенством их социально-экономического статуса. Имеет место асинхронность становления Федерации, что объективно ставит субъекты РФ в разные условия во взаимоотношениях с федеральным центром.

Противоречивое единство указанных факторов не может не сказываться на темпах продвижения к демократии. Вместе с тем расширение самостоятельности субъектов РФ на правовой основе, баланс их прав и ответственности с федеральным центром – это единственно возможный способ обеспечения политической устойчивости федеративного государства. И начавшийся процесс административно-политического реформирования не должен нарушать политическую стабильность. Напротив, он должен стать новым шагом к ее

укреплению. Через стабильность к федерализации и через федерализацию к стабильности – только в этом случае процессы социальных перемен будут поддержаны обществом.

Кроме того, равенство возможностей не должно приводить к унификации субъектов РФ. Подобные попытки при всей их внешней привлекательности крайне опасны для самостоятельности и самобытной жизни не только народов и территорий, но и всего государства. Традиционно Россия, даже при самых жестких политических режимах, сохраняла многообразие в самоуправлении народов и территорий. Безусловно, права Л. Болтенкова, когда пишет: «Вряд ли имеет смысл подгонять все субъекты Федерации под один статусный шаблон и, следовательно, под одно название, к примеру, республика. Сегодняшние реалии России слишком богаты и многообразны, чтобы все можно было втиснуть в какую-то жесткую, узкую схему. В сущности, Конституция открыто признает разностатусность субъектов Федерации... И потому не следует противиться напору жизни...»¹⁸.

Этногенетическое многообразие социокультурных составляющих требует согласования и реализации поливариантной национальной политики, предельно согласованной со специфическими условиями жизнедеятельности народов республик, краев, областей и автономий. Как считает М. Столяров, «российский федерализм являет собой сегодня симбиоз территориальных и национальных интересов. Такой характер федерализма придает ему культурно-политическое многообразие в рамках интегрированного многонационального государства». Поэтому «для российской практики федеративного строительства важным направлением остается поиск формулы полиэтнического согражданства, создание государственных и политических институтов, гарантирующих полноценное соразвитие этнических культур, социального организма, государства и личности»¹⁹.

С другой стороны, изменения конституций в республиках должны быть соотнесены (синхронизированы) с процессом вдумчивого анализа, а при необходимости и пересмотра положений действующего федерального законодательства. Процесс формирования и укрепления российской федеративной государственности сможет успешно развиваться только при условии, что будет выработан единый подход федеральной власти и органов власти субъектов РФ к сложнейшим проблемам обеспечения государственной целостности России при соблюдении принципов реального федерализма.

Безусловно, перспективными направлениями в рамках этого процесса могли бы стать: 1) проведение социально-экономических экспериментов, отработка экономических моделей развития в рамках отдельно взятого субъекта РФ; 2) конкретизация государственной политики с учетом особенностей различных субъектов РФ; 3) устранение правовых пробелов и согласование законодательства Федерации и ее субъектов; 4) политическое урегулирование и предотвращение региональных конфликтов; 5) совершенствование территориального устройства государства; 6) оптимизация структуры органов исполнительной власти и совершенствование системы управления, в частности, «встраивание» института федеральных округов в существующую систему взаимоотношений между различными уровнями власти.

В Российской Федерации проживают представители десятков наций, народностей и этнических групп, которые существенным образом различаются по условиям жизнедеятельности, менталитету, истории формирования своих народов. Поэтому вполне естественно, что становление новой федеративной государственности объективно происходит в условиях асимметричного развития отдельных субъектов Федерации.

Разностатусность субъектов РФ заложена в Конституции РФ, в которой зафиксировано, что «Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов». С другой стороны, – асимметричность имеет глубокие исторические, политические и социокультурные основания. Разрывы между отдельными регионами по природно-ресурсному, экономическому потенциалу, численности населения, стоимости основных фондов и объемов производимой продукции достигают порядкового уровня. Поэтому, безусловно, правы те, кто утверждает, что коль скоро уровень социально-экономического развития субъектов Российской Федерации качественно различен и территориальные образования по-разному видят свое будущее в создаваемой новой российской государственности, то Россия – уже асимметричное федеративное объединение.

Тем самым асимметричность федеративных отношений формируется не благодаря каким-либо субъективным желаниям отдельных политиков выделить, например, Татарстан среди других субъектов Федерации в ущерб равенству. Это происходит в силу сложившихся объективных обстоятельств, самого характера демократического формирования федеративной России. Поэтому любые

попытки сломать складывающиеся новые принципы взаимоотношений могут привести лишь к возникновению очередных проблем и противоречий и, в конечном счете, к еще большему ослаблению федеративного государства.

Стремление регионов к самостоятельному социальному творчеству отвечает логике эволюции российской государственности. Именно федерализм как гибкая и действенная форма государственной власти, как демократический принцип обустройства социума и средство обеспечения стабильности и согласия между всеми составляющими федерального сообщества стоит в повестке дня. Речь идет о таком типе федерации, который предполагает организацию отношений между Центром и регионами на основе партнерства, разграничения предметов ведения и полномочий. При этом Центр и регионы, соответственно, должны обладать теми правами, обязанностями и ресурсами, которые адекватны их предназначению, задачам и функциям.

Разделение компетенции между Центром и субъектами РФ является ключевым вопросом федерализма, условием демократичного функционирования институциональных механизмов государства. Однако поскольку задачи, стоящие перед органами власти, постоянно обновляются, зафиксировать раз и навсегда полномочия разных уровней в исчерпывающем перечне невозможно. Из-за регулярного обновления и расширения этих задач всегда остаются вопросы, не отнесенные к чьему-либо ведению. Поэтому нужны принципы, которые позволяют по мере развития федеративных отношений избежать коллизий в отношениях различных уровней власти.

В Конституции РФ перечислены функции федерального центра, но не прописаны предметы собственного ведения субъектов РФ. Вопросы, прямо неотнесенные к ведению Российской Федерации (ст. 71) и к компетенции Федерации по предметам совместного ведения (ст. 72), относятся к ведению субъектов Федерации (ст. 73), причем в сфере собственных полномочий субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти. Эта констатация предполагает, что в сферу ведения субъекта РФ входит, во-первых, то, что им реализуется совместно с Федерацией, и, во-вторых, все то, что не отнесено к ведению Федерации.

В рамках процедур ст. 78 Конституции РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации могут передавать друг другу право осуществления части своих полномочий. При этом само полномочие остается в «соб-

ственности» федерального центра (субъекта Федерации): передается только право его осуществления – на конкретный срок и под конкретные условия. Реализация данного принципа будет содействовать гармонизации федеративных отношений.

Важнейшая проблема любой федерации – это разграничение полномочий и компетенций между центром и его субъектами. Достигнутые здесь договоренности и определяют меру децентрализации, а соответственно и степень самостоятельности субъектов. Через разделение «полномочий федерализм обуздывает произвол властей как в центре, так и на местах. Он децентрализует ответственность, одновременно предусматривая механизм, позволяющий сдерживать потенциальные местные конфликты и злоупотребления. Он обеспечивает школу демократии и в прямом смысле приближает правительство к народу»²⁰. С другой стороны, практика социально-экономических преобразований последних лет убеждает, что традиционно сложившиеся представления о государственно-правовом устройстве Российской Федерации во многом стали тормозом на пути преодоления очагов унитаризма.

По мнению Е. Бухвальда, любые подходы к проблеме «реструктуризации федеративных отношений» должны быть экономическими и универсальными «для всех действующих и потенциальных субъектов Федерации». Причем, «этот подход должен строиться на принципе экономической “самодостаточности” каждого субъекта Федерации. Подобная самодостаточность не имеет ничего общего с региональной автаркией и отражает “меру способности” данного региона принять на себя всю полноту ответственности, которая связана с обладанием статусом субъекта Федерации»²¹.

История многих сообществ фактически складывалась как результат длительного взаимодействия двух разнонаправленных процессов – центростремительного и центробежного, развития тенденций централизации и децентрализации. Модель Татарстана продемонстрировала жизнестойкость. Только основанные на демократических принципах, на принятых при участии самих субъектов Федерации законах взаимоотношения с Центром могут привести к формированию правового государства, в котором каждый субъект (будь то мононациональное или полиэтничное сообщество) будет действовать как полноправный участник интеграционного процесса.

Нынешний этап цивилизационного развития предполагает, что всесторонняя интеграция – это объективно необходимый для любой федерации процесс. Тормозить или форсировать его воле-

выми решениями контрпродуктивно. Совершенствование федерального устройства России законодательными мерами, но с учетом жизненных потребностей, на основе изучения и учета в политико-практической деятельности потребностей регионов, в единстве интересов Центра и субъектов Федерации – единственно верный путь. Российской Федерации, безусловно, не следует слепо копировать какие-либо модели федеративного устройства зарубежных государств. Однако многие принципы, действительно доказавшие свою эффективность в истории федерализма, могут и должны учитываться в российской практике.

Новейшие исследования опыта федерализма в Европе свидетельствуют, что современные модификации федерализма успешно применяются при решении проблем взаимоотношений центра и субъектов федерации даже в условиях глубокой международной интеграции. Объединение европейских государств в Евросоюз охватывает не только экономику, но и сферу политики, права, культуры. «Субъектами всех этих процессов стали как субнациональные регионы, узаконенные административно-территориальным делением многих стран... так и регионы, образующиеся в результате трансграничного сотрудничества»²².

Причем, казалось бы, при создании Европейского Союза неизбежно должна была уменьшиться самостоятельность европейских регионов. На деле же происходит обратный процесс. В ФРГ после создания Евросоюза были приняты поправки к конституции, которые значительно расширили права и ответственность земель (субъектов федерации). Эти поправки предусматривают большую самостоятельность земель в установлении внешних связей, вплоть до заключения соглашений с другими государствами и создания своих представительств за рубежом. Или другой пример. В 1996 г. более трехсот европейских регионов приняли Декларацию о регионализме в Европе. Этот документ зафиксировал принцип усиления роли центральных структур Евросоюза и параллельно закрепил правовые нормы, которые способствовали становлению европейских регионов в качестве активных участников политического процесса. Системообразующим фактором, положенным в основу Декларации, стал принцип субсидиарности.

Мировое сообщество давно осознало, что международные связи субъектов федераций, скоординированные должным образом, не только не подрывают эффективность внешней политики федеративного государства, но и дополняют ее. Традиционно субъекты феде-

рации в своей деятельности занимают те «ниши» международных связей, до которых «не доходят руки» федеральных властей. Они более предметно знают, а потому – и больше учитывают нужды регионов.

Другим важнейшим аспектом нового федерализма выступает задача сохранения и углубления межрегиональных социально-экономических связей и отношений. Без этого о достижении качественно нового уровня союзности говорить не приходится. Поэтому наиболее приемлемый выход из создавшегося положения связан с последовательной децентрализацией сферы экономики, формированием в регионах новых центров экономических интересов, расширением возможностей их выхода на международный рынок. К подобному уровню взаимоотношений с экономическими партнерами готовы Татарстан, Башкортостан, Нижний Новгород, Уральский центр, Сибирь, Дальний Восток, ряд других регионов, областей и республик. Тем самым будет осуществлен реальный переход к формированию подлинного российского рынка, а субъекты РФ станут в своей деятельности подвижны в большей степени экономическими интересами, нежели политическими.

Многие политики, ученые убеждены, что новая тенденция – идти на компромиссы с Центром, договариваться с федеральными властями о разграничении полномочий и, прежде всего, в экономической сфере – это и есть начало формирования Федерации в диалоге с субъектами РФ, которые оставляют себе лишь то, с чем могут вполне справиться на местном уровне. Что касается полноты реализации региональных интересов, в том числе и национальной политики, то в полном объеме условия для этого объективно могут возникнуть лишь при формировании экономического федерализма, то есть равных прав и ответственности всех субъектов Федерации перед Центром. По мере укрепления бюджетного федерализма, решения вопроса о разграничении прав субъектов и федеральной, региональной и местной собственности возможности для эффективной национальной политики будут расширяться.

В этом и должна состоять демократическая региональная политика федеративного государства. Регион является оптимальной формой организации, разрешающей как региональные проблемы, так и проблемы каждого конкретного государства. Принцип субсидиарности, закрепляющийся на европейском континенте не только как политико-правовой термин, но и как механизм взаимодействия между странами и регионами, приобретает существенную значи-

мость и для России. Согласно этому принципу вопросы, которые можно решать на низовых уровнях управления, нет смысла передавать наверх. Руководствуясь принципом субсидиарности, можно было бы уйти от многих часто политизированных споров о суверенитете республик, равенстве и неравенстве субъектов и при этом учесть особенности каждого региона. Применение данного принципа требует при распределении полномочий брать в расчет, прежде всего, способность властей того или иного уровня эффективно решать задачи, стоящие перед Федерацией.

В этом смысле, сложившаяся за десятилетия система дотирования регионов из Центра, порождая иждивенческие настроения, ни на шаг не способствовала выравниванию их уровней развития. В условиях рыночных реформ ситуация стала усложняться и «выравнивающие» трансферты еще более отрываются от своего изначального предназначения. Дальнейшее сохранение подобной системы не только ставит под вопрос устойчивое развитие государства, но и сохранение его жизнеспособности как такового. Последнее обстоятельство связано с тем, что финансовая зависимость дотационных регионов от Центра, по сути, делает невозможным рост их самостоятельности, а также сохраняет опасность воздействия субъективных интересов на принятие управленческих решений. Между тем не приходится сомневаться в том, что только самодостаточные регионы способны создать стабильную Федерацию.

Если говорить о федеральном бюджете, то проблема заключается в том, что из года в год повторяется несоответствие бюджетной росписи, утвержденной законодателями, реально исполняемому бюджету. Озабоченность регионов вызывает и тот факт, что ежегодный бюджет, становясь после утверждения законом, как правило, практически перечеркивает все соглашения и официальные договоренности, достигнутые в ходе согласительных процедур. Принятая вторая часть Налогового кодекса существенно увеличивает долю федерального бюджета в консолидированном бюджете России, уменьшая, соответственно, долю региональных бюджетов. Объективно это ведет к незаинтересованности и ослаблению финансовой стабильности в регионах.

Анализ положений федеральных законов в области бюджетных и налоговых правоотношений позволяет отметить не только внутреннюю несогласованность их норм, но и противоречия Конституции РФ, которая, в свою очередь, обнаруживает двойственный подход в вопросах налогообложения и сборов. Согласно ста-

тье 71 Конституции РФ, федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы находятся в ведении Российской Федерации, а общие принципы налогообложения и сборов находятся в совместном ведении Федерации и ее субъектов. Вместе с тем в пункте 3 статьи 75 Конституции РФ закреплено, что общие принципы налогообложения и сборов в России устанавливаются федеральным законом. Однако такая формулировка, предполагая абсолютное установление данных принципов федеральным законом и умаляя право субъектов Федерации на принятие законов по предметам совместного ведения, не согласуется с нормами Конституции РФ.

Из содержания статей 71, 72, 76 Конституции РФ (а также из постановления Конституционного Суда РФ от 4 апреля 1996 г. № 9-П) следует, что субъекты РФ вправе самостоятельно формировать свои бюджеты и устанавливать свои региональные и местные налоги и сборы (все элементы налогообложения), в том числе самостоятельно регулировать нормативы распределения их сумм между региональным и местными бюджетами²³. Вместе с тем Налоговый кодекс РФ устанавливает закрытый перечень региональных налогов и сборов, указывая при этом на то, что органы госвласти всех уровней не вправе вводить дополнительные налоги и обязательные отчисления, не предусмотренные федеральным законодательством, равно как и повышать ставки установленных налогов и налоговых платежей. А отдельные законы (о едином налоге на вмененный доход, о налоге с продаж) устанавливают нормативы распределения сумм платежей между республиканским и местными бюджетами. Аналогичные вмешательства и ограничения содержатся в Бюджетном кодексе РФ.

Серьезную озабоченность вызывает произошедшее в результате принятия бюджетов Российской Федерации 2001 и 2002 гг. нарушение принципа бюджетного паритета, установленного Бюджетным кодексом. Концентрация до 70% доходов отдельных регионов в федеральном бюджете и их последующее перераспределение стратегически бесперспективно и способно серьезно обескровить экономики регионов-доноров, представляющих «точки роста» российской экономики.

Этому способствует ряд причин: а) регионы-доноры теряют экономические стимулы в расширении совокупной налогооблагаемой базы, потому что сами ставятся в положение реципиентов; б) - регионы-реципиенты теряют интерес к проведению активной инвестиционной и промышленной политики, созданию условий для развития малого и среднего бизнеса, поскольку уверены в «помощи

из Москвы); в) противоречие Закона о бюджете РФ Бюджетному кодексу объективно снижает степень доверия к стабильности федерального законодательства; г) перераспределение финансовых ресурсов из регионов-доноров в дотационные регионы в значительной мере отвлекает средства от инвестиционных целей в пользу текущего потребления (средства «проедаются»). Последнее не только не расширяет, но, наоборот, способствует сужению совокупной базы для сбора налогов в России и увеличению непроизводительных затрат. В перспективе такая политика может вызвать сжатие платежеспособного спроса в регионах при деградации производства, снижении жизненного уровня населения и уменьшении поступлений в бюджеты всех уровней.

По нашему мнению, регионы-доноры могли бы действительно внести существенный вклад в оказание финансовой помощи субъектам РФ при условии, если бы ее основополагающим принципом стало выделение дотаций не на решение текущих бюджетных задач регионов-реципиентов, а на цели, направленные на расширение налоговой базы в этих регионах. Вложение ресурсов государства в инвестиционные объекты позволит: увеличить доходы от налога на имущество за счет роста его базы (строительства новых зданий и сооружений, приобретения дополнительного оборудования и т.д.); увеличить сбор НДС и оборотных налогов за счет увеличения объема производства и валового оборота; увеличить добавленную стоимость и, соответственно, повысить поступления налога на прибыль, а также всех налогов с заработной платы за счет расширения производства и сбыта продукции, создания новых рабочих мест. В совокупности это приведет к росту доходов бюджетов всех уровней, улучшению финансово-экономического состояния регионов и переходу на полную бездотационность значительного числа субъектов Федерации.

Пока же система межбюджетных отношений неоправданно мало использует возможности горизонтального выравнивания социально-экономического положения субъектов РФ, а также механизмы перечисления дотаций одними регионами другим. В то же время в таких схемах заложен значимый потенциал для стимулирования экономического роста и социального развития в регионах-реципиентах без излишней централизации и перераспределения средств через федеральный бюджет.

Речь идет об инвестировании части средств, собиравшихся регионами-донорами на своей территории с явным превышением бюд-

жетного паритета в свою пользу, в объекты, расположенные на территории регионов-реципиентов. Для российской экономики будет гораздо выгоднее, если эти средства станут перераспределяться не через федеральный бюджет, а непосредственно вкладываться регионами-донорами в бизнес (например, в высокотехнологичные отрасли с большой добавленной стоимостью, смежные отрасли и т.д.) в регионах-реципиентах. Естественно, эти мероприятия нужно проводить с согласия регионов под контролем Правительства России.

Такой механизм может обеспечить более рациональное перераспределение ресурсов по Российской Федерации без риска их использования на непроизводительные цели. Кроме того, будут создаваться взаимные стимулы для поддержки экономического роста как в регионе-инвесторе, так и в регионе, принимающем инвестиции, реальные условия для подлинной экономической интеграции российских территорий. Это приведет к выравниванию бюджетной обеспеченности субъектов РФ, основанному не на трансфертах, а на увеличении доходов собственных бюджетов. За счет роста экономики в перспективе произойдет увеличение доходной части федерального бюджета со всеми вытекающими для страны экономическими и политическими последствиями.

Конституционный принцип равенства субъектов во взаимоотношениях с федеральными органами власти, а также в вопросах совместного ведения России и субъектов РФ, не означает равенства потенциалов и, следовательно, доходов и расходов их бюджетов. В связи с этим необходимо вести речь о единстве не нормативов отчислений, а о единстве критериев для дифференцированных отчислений. Закрепить за субъектами право самостоятельно устанавливать перечень региональных и местных налогов и сборов, пересмотреть критерии и принципы отнесения налогов и сборов к федеральным, поскольку правовая и экономическая природа ряда федеральных налогов и сборов требует признания их региональными, а некоторых – местными.

Здесь же следует подчеркнуть, что Россия, имея многовековую традицию сверхцентрализованной государственности, в нынешних условиях нуждается в сохранении приверженности к демократическим нормам. В государственном строительстве это означает формирование федерализма снизу. В основу государственного устройства должен быть положен принцип, сочетающий прагматический подход и добровольное ограничение свободы субъектов властных отношений во имя общих интересов. Тем более, что федерализм

предполагает децентрализацию власти и управления территориями. Система государственной власти должна строиться так, чтобы вопросы управления социально-экономическими процессами находились в компетенции местных органов власти. От их самостоятельности и эффективности зависит социальная стабильность в регионах. А это, в свою очередь, – необходимое условие устойчивости страны в целом.

В то же время речь не идет об ослаблении роли и значения государства в проведении реформ. Его экономическая политика, направленная на стабилизацию и устойчивый рост, даст ощутимый результат лишь тогда, когда власть будет опираться на законы, достигнутые договоренности и соглашения, и самим фактом своего поведения – поднимать их значимость в обществе. Речь идет о проведении активной государственной политики, исповедующей принцип социальной ответственности за принимаемые решения. Более того, социально ответственная государственная власть должна предпринимать конкретные шаги для преодоления возрастающей поляризации в экономике, усиливающейся изолированности друг от друга важнейших секторов народного хозяйства, которые сейчас функционируют по собственным законам и в неравных условиях.

Сильная власть на федеральном и региональном уровнях должна ясно представлять, как текущий денежный спрос, государственные закупки, бартер и неплатежи, экспорт и кредиты будут воздействовать на поддержание производственного потенциала в сложившихся пропорциях, как с наименьшими затратами можно преодолеть неконкурентоспособность отечественных товаров, неэффективность собственников в важнейших корпоративных структурах. Для решения этих задач у государства есть все необходимые рычаги. Но для того, чтобы экономика, наконец, начала развиваться, они должны быть задействованы синхронно. Важнейшим условием этого процесса выступает наличие целостной картины экономической жизни социума с ее важнейшими социально-экономическими, производственно-техническими, финансовыми, региональными и международными составляющими.

Российское государство должно цементироваться в единое целое не силой, а выгодой (как социально-экономической, так и национально-политической). Всем социальным слоям и группам населения сегодня нужна власть, ответственная перед избирателями и максимально приближенная в своих заботах к повседневным нуждам тех, кто ее избрал. Речь идет о социальном партнерстве как способе

сотрудничества «в сфере федеративных отношений», форме «органичного взаимодействия многообразных субъектов этих отношений, которые позволяют им свободно выразить свои интересы в контексте поиска так называемых цивилизованных средств их гармонизации»²⁴. Мировой опыт доказывает: возникновение самостоятельных и ответственных региональных сообществ – объективный процесс. Поэтому попытки искусственно препятствовать укреплению регионов в итоге приведут к дестабилизации политической ситуации.

Что касается важнейшей задачи текущего момента, то разрешение означенных выше проблем невозможно без усиления регулирующей роли государства. При условии соответствующей управляемости и системности перемен вполне реально достижение более весомых и ощутимых результатов преобразований. Вот почему важным фактором укрепления федеративной государственности должен стать новый стиль общения властей разного уровня. Речь идет о переходе к постоянному диалогу Центра с регионами, различным формам взаимодействия и выработке четких механизмов согласования принимаемых решений. Отсутствие такого взаимодействия приводит к сохранению причин, ослабляющих государственность и порождающих напряженность.

У субъектов властных отношений на уровне федерального центра должна присутствовать необходимость советоваться с регионами не после, а накануне принятия общегосударственных решений. Более того, это условие совместного взаимодействия в идеале должно стать устойчивой потребностью центральной власти, а вовсе не синдромом сиюминутной тактической необходимости (как это зачастую случается). Вот почему необходимо создание надежного, постоянно действующего механизма обратной связи между федеральным центром и регионами.

Сегодня в Российской Федерации происходят процессы реформирования институтов государственной власти, направленные на повышение эффективности их деятельности. Создание Государственного Совета и федеральных округов, введение новых правовых основ функционирования вертикали власти – эти инициативы связаны с необходимостью восстановления управляемости в системе государственной власти. Вместе с тем нужно осознавать, что никакие правовые акты об укреплении единства и целостности Федерации не смогут решить главного вопроса – формирования действительно федеративного правового государства, если они будут приняты в одностороннем порядке. Центр должен осознавать, что

федерацию в приказном порядке не построить. В нынешних условиях не может быть гармонии нормотворчества, если она привносится «сверху», без учета готовности субъектов Федерации вести диалог.

В деле реформирования законодательства нельзя «рубить сплеча», а следует тщательно и всесторонне проанализировать доводы всех сторон, чтобы не принять скоропалительного решения, противоречащего конституционным принципам. «Преодоление противоречий действующего нормативно-правового регулирования федеративных отношений нужно, безусловно, рассматривать как улицу с двусторонним движением. ... Данное требование, как безусловное, необходимо отнести к сфере предметов совместного ведения Федерации и ее субъектов. Тем более, неприемлемо, когда регулирующие эту сферу отношений... федеральные законы принимаются келейно, не проходят широкой научно-аналитической экспертизы, не обсуждаются в регионах и не учитывают уже накопленного ими опыта...»²⁵ Другими словами, речь должна идти о гармонизации федерального и регионального законодательства, поскольку по многим направлениям законы субъектов Федерации опережают федеральное законодательство, причем это признается и федеральными органами власти. Именно в этом аспекте следует рассмотреть возможность распространения действия наиболее удачных законов субъектов РФ в федеральном масштабе.

Пока же многие федеральные законы, принятые в целях реализации ст. 72 Конституции РФ, противоречат конституционным основам российского федерализма, так как практически не оставляют места для собственного правового регулирования субъектам РФ, предусмотренного частью 2 статьи 76 Конституции РФ. Вместо того чтобы принимать «рамочные» законы, регулирующие только те правоотношения, которые должны быть едины на всей территории страны, федеральный законодатель делает упор на детальном регулировании всего комплекса правоотношений без учета экономического потенциала, географических, национальных и иных особенностей субъектов. Не всегда принимаются во внимание нормы Конституции РФ о том, что по предметам совместного ведения субъекты РФ в случае отсутствия федерального закона вправе принимать свои законы в рамках «опережающего правового регулирования».

Только двигаясь навстречу друг другу, можно преодолеть имеющиеся разногласия. Недопустимо бездумно ломать сложившуюся

ся систему только потому, что она не соответствует «новым веяниям». Здесь важно прислушиваться к мнению субъектов Федерации, особенно если речь идет о реформировании органов исполнительной власти «двойного подчинения», осуществляющих свою деятельность в сфере совместного ведения. Также необходимо отказаться от мелочного детального фиксирования в законодательстве перечня конкретных полномочий органов власти различных уровней, выделив крупные блоки, с тем, чтобы система органов государственной власти и управления была адекватна принципам разграничения полномочий.

Новый федерализм возможен лишь через сбалансированность интересов его субъектов и, в первую очередь, экономических. Отставив свой подход к проблеме федеративного переустройства России, Татарстан исходит из того, что развивающиеся процессы децентрализации объективны. Поэтому для успешного реформирования государства сегодня как никогда требуется, чтобы проводимая общегосударственная политика стала своеобразным результирующим вектором интересов регионов. Только определившись с сущностными (экономическими, геополитическими, национальными и т.д.) интересами республик, краев и областей можно выработать эффективную стратегию действий. Если же федеральная политика не учитывает и не отражает эти интересы, нужно признать, что и региональной политики как продуманной линии ответственных социальных действий нет.

ПРИМЕЧАНИЯ

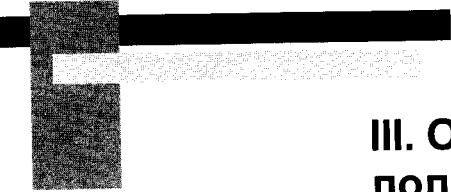
- ¹ Каспэ С.И. Конструировать федерацию *renovatio imperii* как метод социальной инженерии // Полис. 2000. № 5. С. 61.
- ² Иванов В.Н. Российский федерализм: что дальше? // Социс. 1998. № 1. С. 83.
- ³ Концепция государственной национальной политики Российской Федерации // Национальная политика Российской Федерации: от концепции к реализации. М., 1997. С. 15.
- ⁴ По характеристике известного экономиста *Дж.К. Гэлбрейта* «вся политика в России до августа 1998 г. была кошмарной». См.: Гэлбрейт Дж.К. Экономическая политика измеряется результатами // Проблемы теории и практики управления. 1999. № 5. С. 34.
- ⁵ См.: Аринин А.Н., Марченко Г.В. Уроки и проблемы становления российского федерализма. М., 1999. С. 22-25; Аринин А.Н. Конституционно-правовое закрепление федеративных отношений в практике зарубеж-

- ных государств и его значение для становления и развития российского федерализма // Конституционно-правовые проблемы развития российского федерализма. М., 2000. С. 45-70.
- ⁶ Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998. С. 101, 102.
- ⁷ См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 г. № 92-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия-Алания и Республики Татарстан» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 29. Ст. 3117.
- ⁸ Гаджиев К.С. Введение в политическую науку. М., 1997. С. 83.
- ⁹ Баглай М. Конституционное право Российской Федерации. М., 1998. С. 125.
- ¹⁰ Кинг. П. Классифицирование федераций. С. 14.
- ¹¹ Цит. по: Росс К. Федерализм и демократизация в России // Полис. 1999. № 3. С. 26.
- ¹² Фарукшин М.Х. Современный федерализм: российский и зарубежный опыт. С. 44.
- ¹³ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. С. 325.
- ¹⁴ Там же. С. 126.
- ¹⁵ Фарукшин М.Х. Современный федерализм: российский и зарубежный опыт. С. 47.
- ¹⁶ Федерализм: Энциклопедический словарь. М., 1997. С.58, 236.
- ¹⁷ Ян Э. Государственное и этническое понимание нации: противоречия и сходство // Полис. 2000. № 1. С. 122.
- ¹⁸ Болтенкова Л.Ф. Российская Федерация и статус ее субъектов // Российская государственность: состояние и перспективы развития. М., 1995. С. 48.
- ¹⁹ Столяров М.В. Россия в пути. Новая федерация и Западная Европа. Казань, 1998. С. 76-77, 82.
- ²⁰ Цит. по: Росс К. Федерализм и демократизация в России. С. 26.
- ²¹ Бухвальд Е. Российский федерализм: стартовая проблема нового тысячелетия // Федерализм. 2000. № 1. С. 50.
- ²² Зонова Т.В. От Европы государств к Европе регионов? // Полис. 1999. № 5. С. 155.
- ²³ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 1996 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы» // Собрание законодательства РФ. 1996.

№ 16. Ст. 1909.

²⁴ Модель И.М., Модель Б.С. Социальное партнерство при федерализме: в порядке обсуждения проблемы // Полис. 2000. № 2. С. 174.

²⁵ Бухвальд Е. Российский федерализм: стартовая проблема нового тысячелетия. С. 53-54



III. Отражение тенденций политического процесса в общественном мнении населения Республики Татарстан

За последние десять лет существенно повысилась роль субъектов Федерации в развитии общероссийских политических, социальных и экономических процессов. Крайне сложным и противоречивым для общества постсоветского периода оказался путь к демократическим трансформациям. На федеральном уровне это движение вылилось в противостояние двух ветвей власти практически на протяжении всего десятилетия 1990-х годов, что, в свою очередь, не могло не сказаться на развитии политической ситуации на местах. И если в большинстве регионов это противоборство привело к ослаблению государственной власти, утрате доверия избирателей к ее институтам, в целом к проводимым демократическим реформам¹, то в Татарстане взаимодействие властных структур как по вертикали, так и по горизонтали практически всегда находило поддержку населения, способствовало сохранению гражданского мира и политической стабильности.

Принятый в августе 1990 г. в республике курс социально-политического развития выдержал испытание временем. Как отмечает К. Калинина, «крутой поворот многонационального Российского государства в начале 90-х годов к демократизации вызвал взрыв национальной энергии. Это нашло свое воплощение не только в позитивных процессах активизации национальной жизни, но и в проявлении явно националистических, сепаратистских устремлений, сопровождавшихся этнополитическими конфликтами»². Однако в отличие от многих регионов, где процесс суверенизации привел к межнациональным трениям, территориальному делению и даже к гражданским войнам, в Татарстане Декларация о государственном

суверенитете (1990) стала цементирующим началом в проведении демократических преобразований. Она закрепила в качестве основополагающего принципа развития Татарстана соблюдение интересов всех граждан республики, их прав и свобод независимо от национальной, религиозной и социальной принадлежности.

Как подчеркивают Х. Линц и А. Степан, «в многонациональном окружении шансы на консолидацию демократии возрастают, если государство проводит политику, обеспечивающую всем жителям равные гражданские права и предоставляющие общие для всех индивидуальные права, соблюдение которых гарантируется государством»³. После окончания эпохи авторитаризма имидж республики все больше стал определяться динамизмом инновационных процессов по созданию демократического, социально-ориентированного государства, реальному вкладу в формирование демократической Федерации.

Специфика состояния и развития общественного сознания последнего десятилетия как в целом в Российской Федерации, так и в Республике Татарстан была детерминирована глубоким разломом старых и становлением новых политических и социальных институтов и структур, проводимыми социальными инновациями. В этих условиях одним из главных механизмов изучения процессов, происходящих в политической, социальной и экономической сферах, выступает сравнительный анализ тенденций и закономерностей формирования общественного мнения, его реальный учет в практической политике.

Выступая как бы в двух ипостасях, – как элемент социальной ситуации и как элемент политического процесса, – общественное мнение выполняет важную функцию стабилизации социума. С одной стороны, оно является питательной средой через которую и в которой существует и реализуется социально-политическая и экономическая деятельность институтов власти и управления. Через каналы взаимодействия с составляющими политической системы общественное мнение способствует или препятствует функционированию властных институтов, одобряя или осуждая принятые решения, претворяя их в жизнь или противодействуя.

С другой стороны, через процедуру объективации общественное мнение зачастую само способно выступать в качестве элемента политической системы. Обособившись от своего носителя, оно переходит в сферу отношений власти и управления. Социальная практика выработала достаточно много форм указанного обособления. Сре-

ди них выборы в представительные органы власти, референдумы, петиции, законопроекты, поправки к правовым актам, результаты опросов общественного мнения, массовые одобрения или осуждения, оторванные СМИ от их носителей и начавшие самостоятельно функционировать в виде оценок, норм и стереотипов. Объективированное мнение существует в виде оценок социального субъекта, которые сформировались и способны существовать в социальном пространстве и времени в относительно независимых от своего носителя формах⁴.

Выступая в качестве субъекта политического процесса, реализуя функции социорегуляции, адаптации и культурного наследования, общественное мнение оказывает практическое воздействие на развитие социума. Обширный социолого-статистический материал, накопленный в республике, дает возможность в динамике представить основные тенденции и закономерности политического процесса, специфику становления новых социальных институтов и отношений, реакцию общественного мнения на важнейшие решения на федеральном и региональном уровнях.

К середине 1990 г. в республике сложилась благоприятная социально-психологическая атмосфера для принятия ответственного политического решения – провозглашения Декларации о государственном суверенитете Татарстана. В массовом сознании населения в конце 1980-х гг. стали формироваться устойчивые представления о том, что основными причинами обострения межнациональных противоречий в Советском Союзе являются, с одной стороны, «нерешенность многих социально-экономических проблем» (58% опрошенных татарстанцев), а с другой – «накопившиеся проблемы в собственно межнациональных отношениях» (в целом – 38,3%, татары – 42%, русские – 36,2%). Причем одной из главных проблем роста напряженности назывались «разный правовой статус и положение республик, деление их на союзные и автономные» (около 28%).

Достаточно напомнить, что за год до провозглашения Декларации о государственном суверенитете идею повышения государственно-правового статуса республики до уровня союзной поддерживало более 66% опрошенных (татары – 75,3%, русские – 59,3%). Однозначно против этой идеи выступали лишь 12,6%. Каждый пятый не имел определенного мнения. Как видим, ситуация складывалась достаточно однозначная, – большая часть населения выступала не только за изменение статуса республики, но и за обязательное его повышение.

Однако августовские события 1991 г. и последовавший за ними развал СССР завели в тупик начавшийся процесс демократического реформирования советской федерации, в то время как проведенный в августе 1991 г. диагностический замер общественного мнения подтвердил и зафиксировал устойчивость ранее выявленных тенденций в массовом сознании о необходимости закрепления равного государственного статуса за всеми бывшими союзными и автономными республиками. В поддержку этой позиции однозначно высказалось 65% опрошенных. Причем мнения татар и русских в этой части отличались друг от друга только на 10 процентов (татары – 68,4%, русские – 58,5%).

Большинство избирателей республики (52%) в августе 1991 г. поддержали инициативу Президента Татарстана и Верховного Совета республики о необходимости подписания «двустороннего равноправного договора между Республикой Татарстан и РСФСР» и лишь 8% высказались за заключение между Татарстаном и РСФСР Федеративного договора. По мнению 69% избирателей, «экономические и политические отношения между ТССР и РСФСР должны строиться только на основе равноправия и уважения суверенитета друг друга». Особо следует подчеркнуть, что 45% опрошенных (это самая многочисленная группа) положительно отнеслись к решению Верховного Совета ТССР о самостоятельном подписании делегацией Татарстана нового Союзного Договора. Каждый третий избиратель отнесся к такому решению отрицательно, а каждый пятый вообще не смог определить свою позицию в этом вопросе.

Выявленная в 1991 г. социологическими средствами позиция жителей республики позднее реально была подтверждена в ходе проведения республиканского референдума (март 1992 г.) о повышении государственного статуса Татарстана. Кроме того, об устойчивости сложившихся в начале 1990-х годов на уровне массового сознания политических установок татарстанцев свидетельствуют и неоднократные мониторинговые замеры, проводимые в республике (см.: рис. 3.1). В представленной таблице приведены данные последнего социологического исследования, проведенного уже в апреле 2002 г. (см.: табл. 3.1).

Как это следует из данных таблицы, общая оценка факта принятия Декларации о государственном суверенитете республики в августе 1990 г. и через двенадцать лет после этого события продолжает оставаться достаточно стабильной и значимой для избирателей. Причем, если принять в расчет и второй из предложенных ва-

Таблица 3.1

«Как Вы сегодня оцениваете значение Декларации о государственном суверенитете Татарстана для республики и ее народа?»
(в %, апрель 2002 г.)

	<i>В целом</i>	<i>Казань</i>	<i>Города</i>	<i>Село</i>
1. Оцениваю положительно, это было правильное решение	44.5	38.6	38.5	56.5
2. Никак не оцениваю, мне это безразлично	15.1	17.0	16.6	11.7
3. Оцениваю отрицательно	13.6	16.0	19.3	5.0
4. Затрудняюсь ответить	26.8	28.3	25.6	26.7

риантов ответов, – «никак не оцениваю, мне это безразлично», – который не имеет отрицательного оттенка отношения, то можно утверждать: в целом оценивают Декларацию «положительно» или «нейтрально» около 68% опрошенных (в Казани – 55,6%, в городах республики – 55,1%, на селе – 68,2%).

В национальных группах респондентов в целом положительное и нейтральное (неотрицательное) отношение к Декларации характеризуется следующими показателями: татары – 67,6%, русские – 49,5%, другие национальные группы – 67,6%. Для сравнения: отрицательные суждения о факте принятия Декларации о государственном суверенитете Татарстана в настоящее время высказывают 13,6% респондентов; затруднились с оценкой – 26,8%.

Столь же устойчивое отношение массового сознания татарстанцев и к социальной политике, проводимой в республике в период после провозглашения Декларации (см.: табл. 3.2). Позитивное отношение к социальной политике (сумма ответов «поддерживаю» и «скорее поддерживаю, чем нет») демонстрируют до 76% представителей гуманитарной интеллигенции, 74% крестьян, 69% служащих и руководителей, 68% пенсионеров, 66% учащихся, 58% инженерно-технических работников и 56% рабочих. Динамический ряд оценок в отношении проводимой в Татарстане в последние годы политики представлен на графике (см.: рис. 3.2).

Рис. 3.1 Отношение к Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан (в % от числа опрошенных по Татарстану в целом)

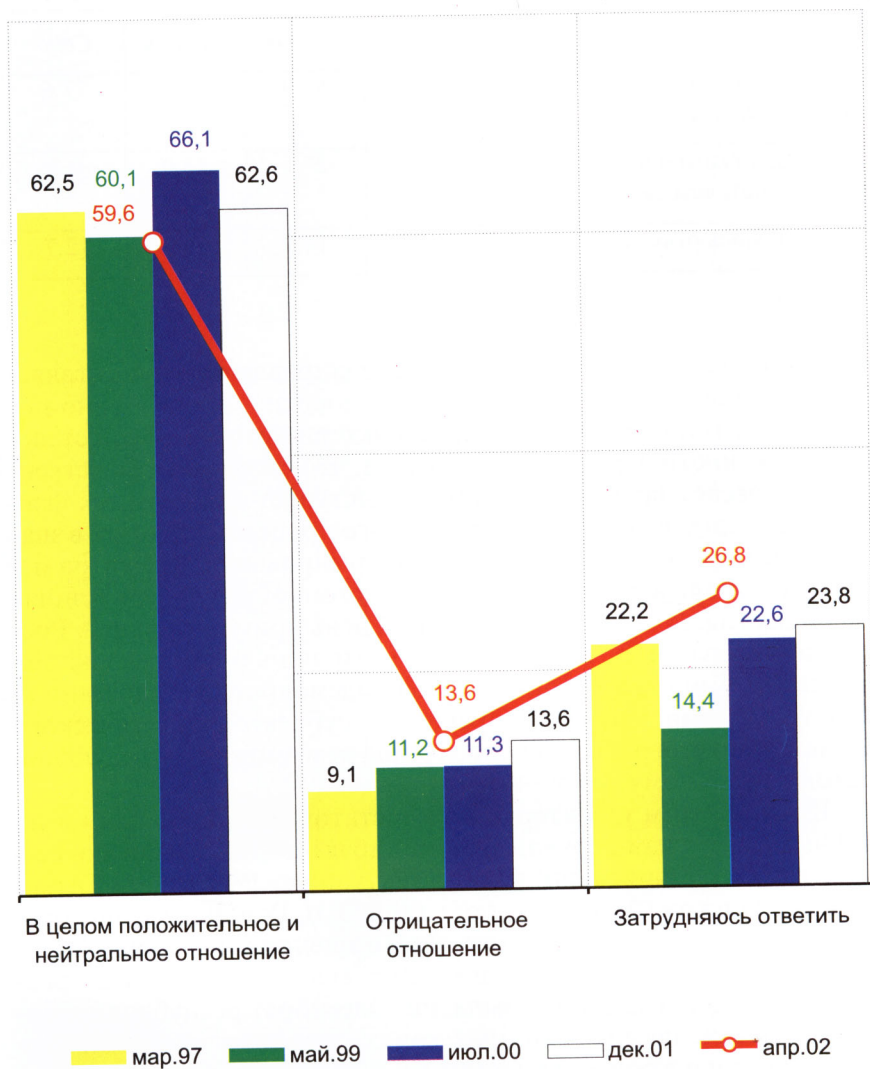


Таблица 3.2

**«Как вы относитесь к политике, проводимой в республике
после провозглашения суверенитета?»**
(в %, апрель 2002 г.)

	<i>В целом</i>	<i>Казань</i>	<i>Города</i>	<i>Село</i>
1. Поддерживаю и скорее да, чем нет	64.0	58.9	56.2	77.6
2. Не поддерживаю и скорее нет, чем да	21.3	27.1	26.9	9.7
3. Затрудняюсь ответить	14.7	14.0	16.9	12.7

Во многом именно благодаря целенаправленно осуществляемой в последнее десятилетие социальной политике общественно-политическая ситуация в Татарстане характеризуется высокой степенью стабильности. Практика доказывает, что состояние общественно-политической ситуации в социуме выступает одним из тех важнейших фоновых факторов политического процесса, который в значительной мере влияет на динамику формирования элементов демократии, проявления их в качестве системообразующей основы народовластия. И хотя на сегодняшний день применительно к Российской Федерации речь пока может идти лишь о «вынужденной» демократии, – иногда говорят о «псевдодемократии», навязанной обстоятельствами, нередко вопреки воле субъектов политического действия, – без этого обязательного этапа невозможен последующий переход к реальному демократизму.

В связи с этим характерно, что достаточно стабильными и устойчивыми выступают сравнительные характеристики и оценки респондентами состояния политической ситуации в Республике Татарстан и Российской Федерации (см.: табл. 3.3). Результаты диагностического замера оценок общественного мнения о состоянии политической ситуации в РФ и РТ выявили ставшее уже обыденным распределение избирательских симпатий. Электорат республики в более «мрачных», пессимистичных тонах оценивает обстановку в целом в России и в более «спокойных», оптимистичных – ситуацию в Татарстане.

Рис. 3.2 Социальная политика в Татарстане после принятия Декларации о государственном суверенитете в оценках общественного мнения (в % от числа опрошенных по Республике Татарстан в целом)

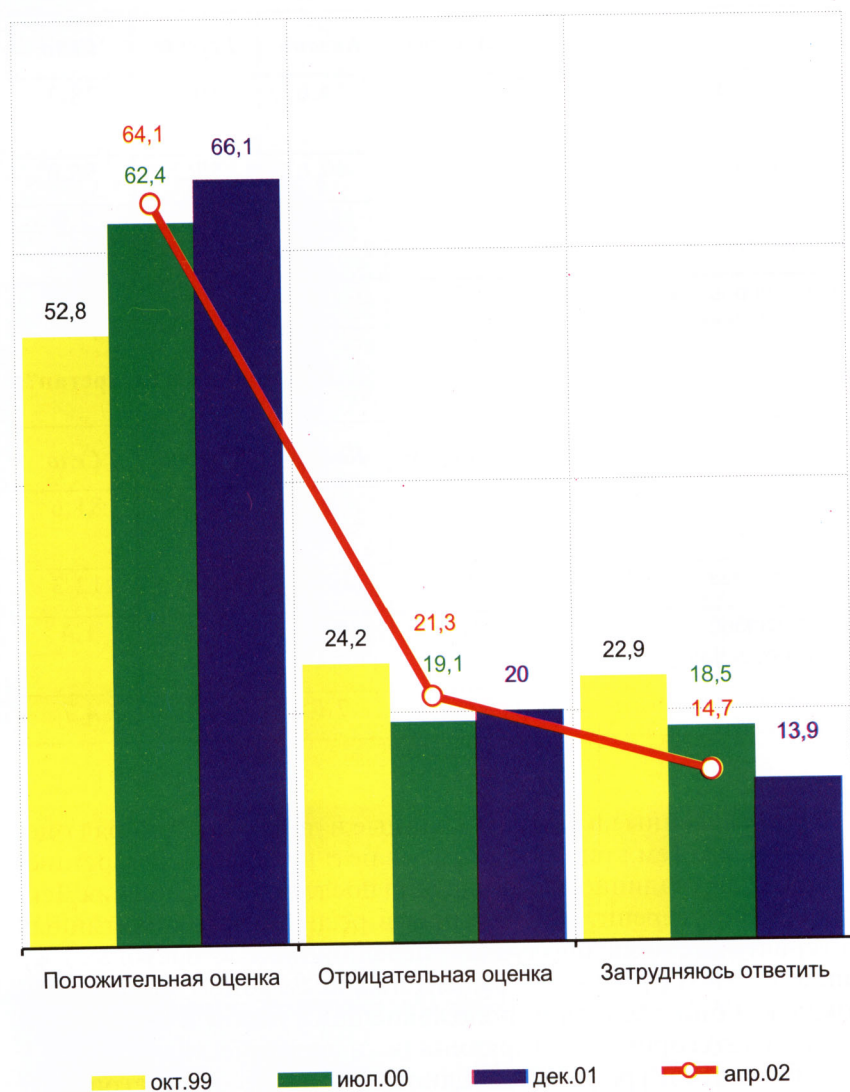


Таблица 3.3

**«Как Вы в целом оцениваете общественно-политическую ситуацию...
(в %, апрель 2002 г.)
... в Российской Федерации?»**

	<i>В целом</i>	<i>Казань</i>	<i>Города</i>	<i>Село</i>
1. Благополучная и спокойная	31.2	34.6	30.3	28.3
2. Напряженная	53.7	49.6	57.2	55.0
3. Критическая, взрывоопасная	6.3	8.0	3.0	7.9
4. Затрудняюсь ответить	8.7	7.8	9.5	8.7

... в Республике Татарстан?»

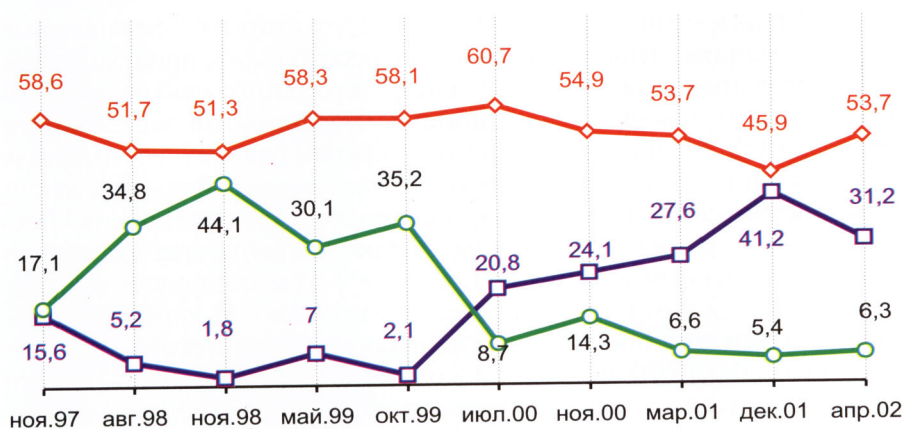
	<i>В целом</i>	<i>Казань</i>	<i>Города</i>	<i>Село</i>
1. Благополучная и спокойная	67.0	58.1	61.4	81.6
2. Напряженная	24.2	32.5	28.0	12.3
3. Критическая, взрывоопасная	2.7	2.0	4.4	1.4
4. Затрудняюсь ответить	6.2	7.5	6.4	4.7

Представленные в таблицах данные и динамический ряд оценок на графиках (см.: рис. 3.3) показывают: насколько татарстанские избиратели традиционно оценивали после провозглашения Декларации о госсуверенитете ситуацию в республике в понятийных характеристиках «благополучная» и «спокойная», настолько же традиционно (но с противоположным знаковым фоном эмоциональной окраски) они оценивали положение дел в целом в Российской Федерации категориями «напряженная» и «критическая».

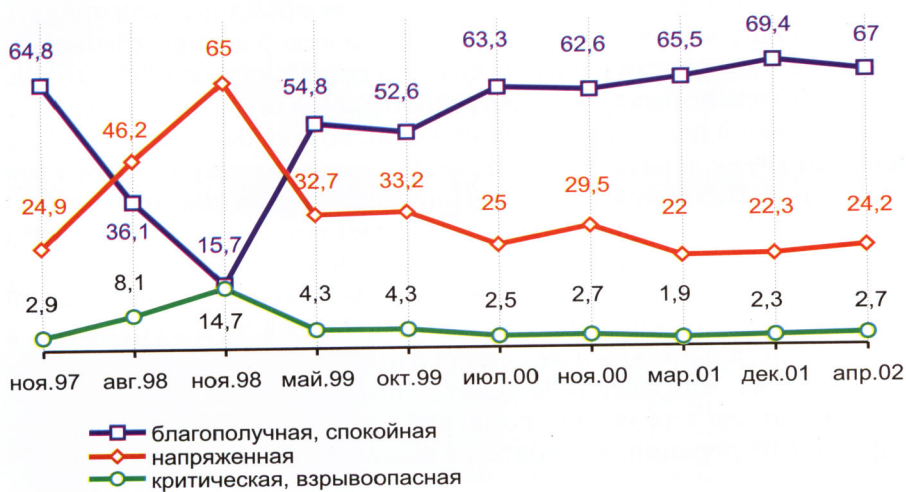
Табличные и графические данные наглядно демонстрируют устойчивые качественные различия, сложившиеся в восприятии из-

Рис. 3.3 Оценки состояния общественно-политической ситуации в Российской Федерации и Республике Татарстан (в % от числа опрошенных по республике в целом, без затруднившихся с ответом)

Российская Федерация



Республика Татарстан



бирателями Татарстана процессов, происходящих непосредственно в республике и в Российской Федерации в целом. Оценочные суждения по показателям – «ситуация благополучная и спокойная», «критическая, взрывоопасная» – носят порядковые отличия(!). В массовом сознании жителей республики наметился четкий «водораздел» между оценками общероссийской ситуации и состоянием политического процесса в Татарстане.

Диапазон мнений и оценок свидетельствует о сложившемся настороженном отношении населения республики к происходящим политическим процессам на уровне федерального центра, с одной стороны, и о доверительно-стабильном восприятии деятельности руководства Татарстана – с другой. Об этом говорят и суммарные показатели распределения ответов. Так, сумма позитивных выборов ответов «благополучная» и «спокойная» в системе оценок «Российская Федерация – Республика Татарстан» выражена в целом по республиканскому массиву в апреле 2002 года следующими показателями: 31,2 и 67,0 процентов соответственно. И наоборот, сумма негативных выборов «напряженная» и «критическая», соответственно, 70,0 (РФ) и 26,9 (РТ) процентов. Тем самым, нужно признать, что на уровне обыденного сознания респондентов указанная выше тенденция все более начинает проявлять себя в виде психологических вербальных стереотипов оценок: «у нас» (в Татарстане) – «у них» (в Российской Федерации в целом), «здесь» и «там».

Выявленный дисбаланс оценок вполне объясним, если принять во внимание состояние идейно-психологической неопределенности, которая имела место в российском обществе в начале 1990-х годов. Фактор «демонтажа» государственного социализма, начатый в ходе горбачевской перестройки и принявший обвальный характер после августа 1991 г. и развала СССР, застал врасплох широчайшие слои населения. Поэтому если события последнего десятилетия со значительной долей условности и можно считать революцией, то это была революция сверху. Инициатива перестройки, экономических и политических реформ исходила не от каких-либо массовых движений или политических партий, а от части правящей элиты союзного, а затем федерального центра – групп партийно-бюрократической номенклатуры. Как следствие, негативно-критическое отношение сегодня в целом к развитию политической ситуации на уровне Российской Федерации: массовое сознание интуитивно продолжает искать виноватого.

Как это подчеркивают многие исследователи, ослабление национально-государственного сознания россиян напрямую связано с отсутствием единой общегосударственной идеологии и какой-то единой системы ценностей, способных консолидировать общество. Последнее объясняется также и тем, что интегративная идеология должна выражать общие, коллективные ценности и интересы большинства граждан. Однако федеральную элиту и большинство российского населения сегодня мало что объединяет. Возможность же хотя бы декларации политическим истеблишментом популярных идей патриотизма и государственного возрождения, укрепления законности и социальной справедливости и т.п. затрудняет несовместимость политики, проводимой в Российской Федерации за последнее десятилетие, с такого рода ценностями.

Социальное недовольство и стихийная оппозиционность традиционно соединяются в сознании людей с политическим конформизмом. Параллельно в общественном сознании, – особенно в его глубинных слоях, – продолжают удерживать прочные позиции ценности ушедшей эпохи, и в первую очередь идея социальной защиты и заботы о человеке труда. К слову сказать, указанные ценности на протяжении последних лет всегда находились в центре внимания руководства Республики Татарстан. Естественным следствием подобного отношения стал значительно более высокий рейтинг позитивных оценок состояния политической ситуации в республике и социальной политики, проводимой в республике после провозглашения Декларации о государственном суверенитете.

Вместе с тем зафиксированный социологическими средствами уровень позитивного отношения татарстанцев к состоянию социального и политического процессов в республике не должен способствовать формированию «облегченных представлений» о достигнутой степени социальной стабильности – о якобы раз и навсегда состоявшемся выборе общественного мнения.

Речь в данном случае идет о частоте (удельном весе) выявленных оценок «напряженная» и «критическая». Применительно к Республике Татарстан в целом сумма этих показателей в апреле т.г. составила 26,9% (Казань – 34,5%, города в республике – 32,4%, село – 13,7%). Причем, если по признаку половой принадлежности в выборе альтернативы «напряженная» в исследовании не выявлено значимых различий (не более пяти процентных пунктов), то в рамках остальных социальных признаков (групп) такие различия есть и порой они достаточно существенны. Чаще других социально-про-

фессиональных групп оценивают политическую ситуацию в Татарстане как «напряженную» и «критическую»: представители аппарата управления (35,6%), рабочие (34,0%), служащие (25,0%), интеллигенция (23,6%), учащаяся молодежь (21,5%), пенсионеры (20,6%), крестьяне (11,6%).

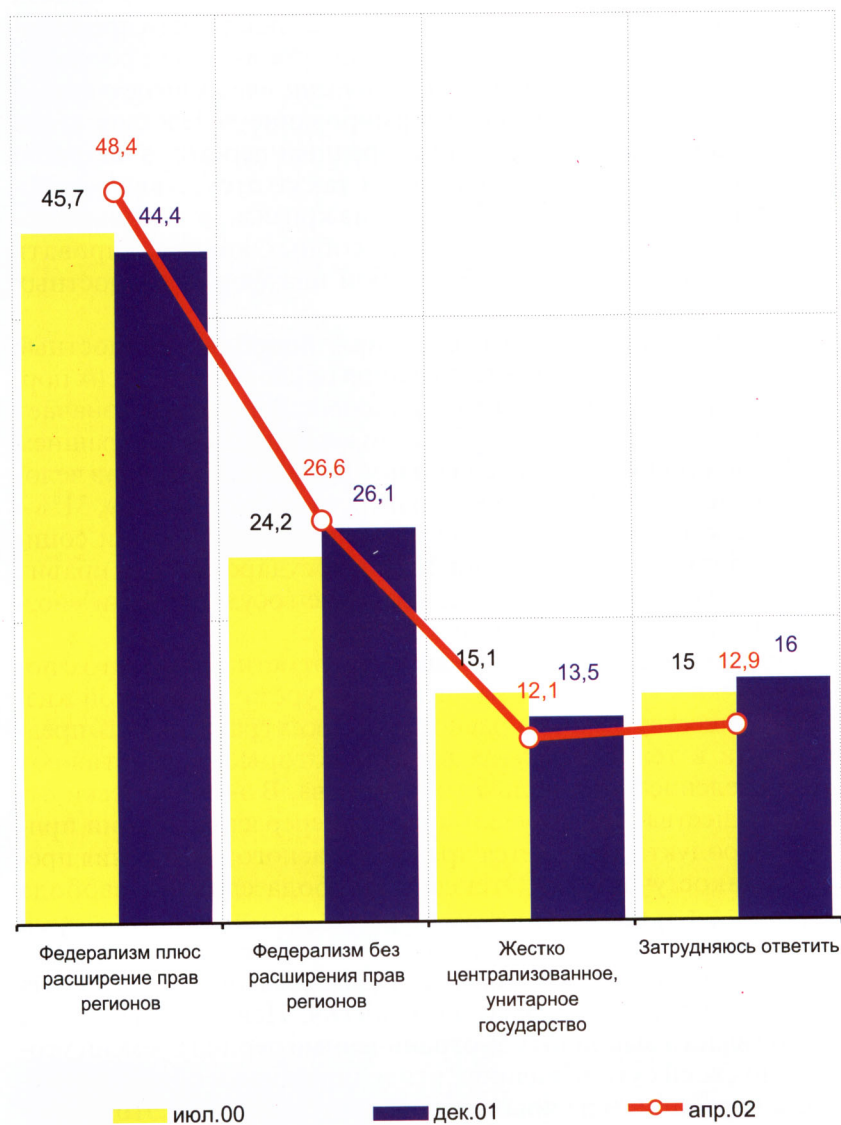
Выявленные параметры не могут восприниматься как реально сложившиеся факторы или очаги социальной напряженности, но их также нельзя сбрасывать со счетов при анализе общественно-политической ситуации на региональном уровне Российской Федерации в целом. На сегодняшний день в обществе нет какой-либо одной причины, заставляющей людей выбирать вариант ответа «политическая ситуация – напряженная» или «критическая». Речь идет о группе факторов и причин, порождающих указанные социально-психологические реакции респондентов. В их числе следующие.

1. *Первоначально меры по демонтажу экономических и политических структур административно-командной системы советского периода – гласность, критика тоталитарного прошлого, допущение негосударственных форм собственности и т.д. – оценивались общественным мнением как расширение границ возможного, рамок свободы и усиления в обществе ориентаций на радикальные перемены.* Именно под этим углом зрения предпринимались попытки сформировать общегосударственную, объединительную идейную парадигму развития.

Однако данная задача не реализована до сих пор, хотя, по данным общероссийских исследований, подавляющая часть респондентов (более 95%) «не возражает» против существования единой национальной идеи, что свидетельствует о потенциально высоком чувстве общности, готовности в принципе и в дальнейшем сосуществовать в рамках единого федеративного государства. Весьма показательны, в связи с этим, достаточно высокий уровень федералистских настроений в общественном мнении татарстанского электората (см.: рис. 3.4).

На основании проведенных исследований, в том числе и в Татарстане, можно «выстроить» иерархию ожиданий от этой идеи, которую выстраивает массовое сознание: а) эта «идея» не должна носить идеологического, этнического, религиозного или космополитического характера; б) не должна строиться на образах внутреннего или внешнего врагов; в) должна опираться на учет экономических интересов населения и демократическую правовую

Рис. 3.4 Оценки возможных путей развития Российской Федерации в XXI веке (в % от числа опрошенных по Республике Татарстан в целом)



государственность; г) «экономический интерес» и «демократическое право» должны проходить через всю ее концепцию; д) узконациональные, державные политические свободы, экологические цели и принципы межэтнической корпоративной солидарности представляют интерес в качестве основы «идеи» для узкого круга россиян.

2. *Утопизм реформаторской идеологии «перестроечного» и «постперестроечного» периодов.* Формирование вследствие этого неоправданных надежд людей на ускоренный переход в «царство изобилия, справедливости и счастья», а также отсутствие реалистичных программ по выводу общества из кризиса, в том числе социокультурных идей (идеологии), способных консолидировать российский народ на какой-либо единой платформе ценностных ориентаций.

Как свидетельствуют исследования, подобные ценностные ориентации на уровне массового сознания не сложились до сих пор. Так, для 54% респондентов жить в условиях демократии означает «жить в мире и согласии», для 52% – «уверенность в завтрашнем дне», 50% – «хорошо жить материально» и «соблюдение прав человека, уважение к личности», 36% – «равенство всех граждан», 31% – «отсутствие коррупции», 28% – «гарантии политических и социальных свобод», для 17-18% – «наличие государства, где правит народ», «независимое, свободное, правовое государство» и «возможность участвовать в свободных выборах».

С учетом выявленных распределений отметим лишь, что с понятийной точки зрения демократия в структуре политической жизни любого общества означает равное право всех граждан быть представленными в тех институтах власти, которые осуществляют перераспределение национального богатства. В экономически отсталых сообществах право участвовать в перераспределении прибавочного продукта заменяется правом «гласного изъяснения претензий на такое участие». Отсюда – «свобода слова», «свобода печати» и т.д., т.е. идеологемы демократии, которые в некоторой степени заменяют ее экономическую составляющую.

3. *Изначально завышенный уровень запросов, политических установок и ожиданий общественного мнения.* Невозможность для институтов власти выполнить за ограниченный период времени утопические по своей сути обещания, что и породило в обществе глубокое разочарование и радикализировало его сознание. Этому способствовали и укорененные в массовом сознании «человека советского» стереотипы о «государстве-хозяине», которое обязано

всцело определять и гарантировать уровень благосостояния каждого индивида.

По сути, среднестатистический российский гражданин пока не доверяет всему тому, гарантом чего государство не является в форме прямого участника (в качестве собственника). Что касается права, то для массового сознания оно не является гарантом цивилизованных отношений в частной сфере, т.к. соблюдение самих законов лишено государственной гарантии. Как показывают исследования, общественное мнение, отягощенное инерцией идеологии советского периода, пока не в состоянии быть лояльным к собственности, лишенной государственной регуляции. Как следствие, по мнению значительной доли опрошенных, во всей системе материального производства, финансовых и интеллектуальных услуг должна доминировать или государственная, или государственно-частная собственность.

4. *Восприятие значительной массой людей «рыночной идеологии» как не соответствующей нормам социальной справедливости и морали.* Подобная массовая реакция на рыночные реформы чаще всего принимала и принимает негативистскую направленность, питая социальный и политический консерватизм, или (и) приводит к социально-политической дезориентации.

По данным апрельского (2002 г.) исследования, лишь 24% респондентов «в целом удовлетворены ходом развития экономических реформ в стране», а 54% относят себя к числу «не удовлетворенных этим процессом»; 23% «в целом удовлетворены сложившейся системой социального обеспечения граждан», 67% – «не удовлетворены»; 34% убеждены, что «большинство граждан приспособилось к жизни в рыночных условиях», а 55% считает, что нет.

Таким образом, главная особенность политического процесса в российском обществе на данном этапе состоит в том, что его развитие происходит как бы «на двух уровнях»: одни социальные группы активно вовлекаются в процесс модернизации, другие, не в силах адаптироваться к новому, втягиваются в этот процесс с трудом и сопротивляясь. Тем самым общество начинает делиться на людей с консервативными и ориентированными на динамизм и обновление психологическими установками.

Безусловно, на тип сознания, присущий тому или иному человеку, влияет динамика его экономического и социального положения. Поэтому те, кто успешнее всего адаптируются к новым экономическим и социальным условиям, тяготеют к поддержке

модернизаторских, реформаторских ориентаций; «проигравшие» – к другим типам сознания.

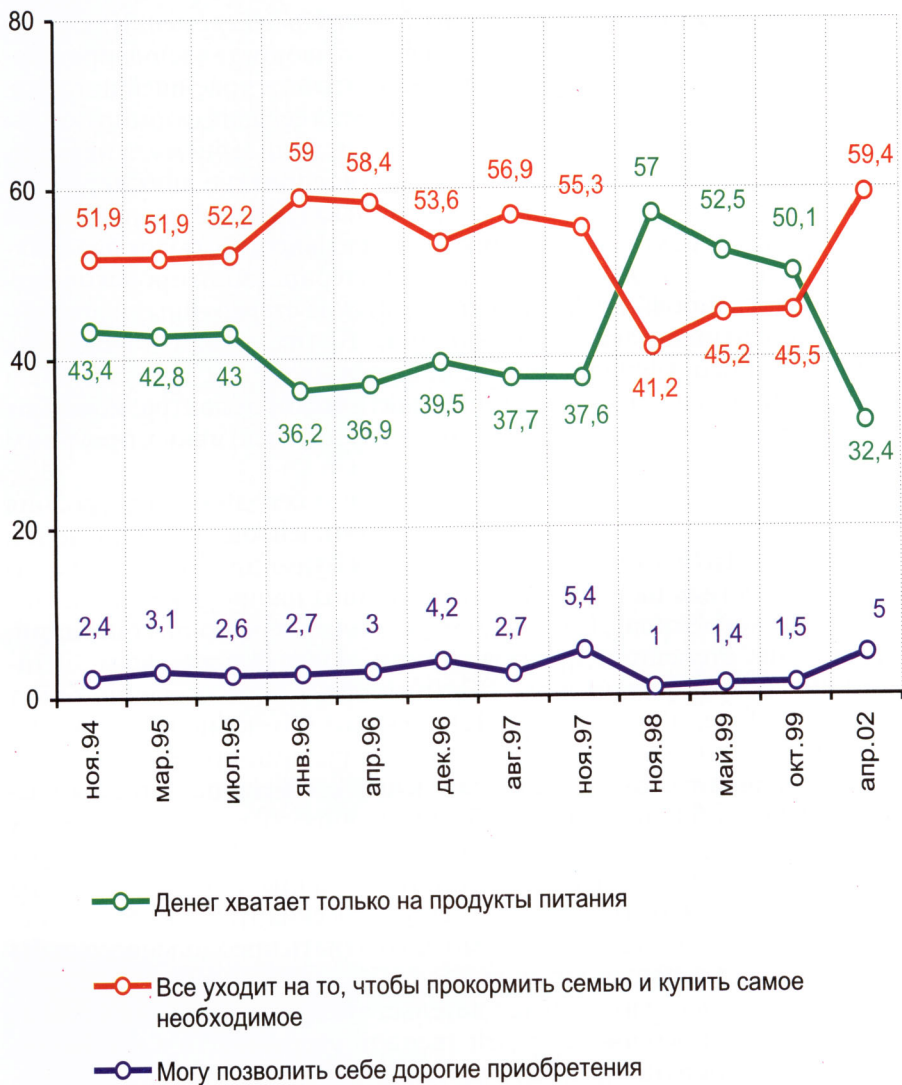
Социально и психологически состав носителей модернизаторских идей очень неоднороден. К ним принадлежат люди, действующие в сфере новой экономики и стремящиеся к освобождению от государственной опеки, с другой стороны, – многочисленные группы населения, не вовлеченные в предпринимательскую деятельность, но убежденные в превосходстве общества, основанного на рыночной экономике и представительной демократии. «Идейное ядро» модернизаторов составляют те, кто обладает устойчивой ценностной ориентацией на демократические ценности. Поскольку в последние годы число «жертв» реформ и «выбитых ими из колеи» росло быстрее, чем число приспособившихся и выигравших, в этот период происходило расширение зон противоречивого (дезориентированного) и консервативного сознания.

5. *Социально-идеологическая дифференциация общества, подавленность, испытываемая массовыми слоями населения в связи с ростом инфляции, невыплатой зарплаты и т.п., стали постоянно действующим фактором динамики настроений.* В стране сложилась высокая, по меркам цивилизованных стран, степень социальной дифференциации. В современной России в категорию бедных попала значительная часть не только неработоспособного, но и социально активного населения (о динамике доходов респондентов в их самооценке за последние шесть лет см.: рис. 3.5).

Большей части российского общества сегодня свойственно дезориентированное, колеблющееся между противоположными ценностными полюсами, сознание. У людей, принадлежащих к этому большинству, стремление к новому сочетается с укоренившейся ориентацией на государственный патернализм; антибюрократизм и демократические ценности – с мечтой о твердой руке; великодержавный синдром – с антимилитаризмом и изоляционизмом. Преобладание данного типа сознания отражает противоречивость и непоследовательность процессов российской модернизации, нерешенность и отсутствие ясных перспектив решения ее наиболее острых проблем, обширное «поле неопределенности», через которое проходят эти процессы.

Данное явление, по всей вероятности, вообще характерно для начального этапа посттоталитарного развития, однако в России оно приобрело особо широкие масштабы в силу затянутости этого периода. Шок и подавленность, испытываемые массовыми группами

Рис. 3.5 Самооценки уровня материального благосостояния
(в % от числа опрошенных по Республике Татарстан в целом,
без затруднившихся с ответом)



населения в связи с ростом инфляции, снижением качества жизни, невыплатой зарплаты и т.п., стали перманентно действующими составляющими динамики общественных настроений, политических и идейных ориентаций.

6. *Десятилетие реформ в значительной степени трансформировало, но так и не смогло преодолеть основные принципы (парадигмы) восприятия массами происходящих в обществе перемен.* Как следствие, в сознании людей сохраняется противопоставление прошлого настоящему как своеобразной точки отсчета новейшей истории. Поэтому стереотипы общественного мнения сегодня формируют, по сути, не идеологемы типа «социализм или капитализм», а неразделенное – на отдельные составляющие – восприятие двух периодов российской истории, определяя тем самым главный «водораздел» социальных перемен. Кроме того, параллельно действуют два взаимосвязанных уровня мифологической интерпретации происходящего: идеологизированный (пропагандистские стереотипы) и архаичный (стереотипы массового сознания). В этих условиях в оценках общественного мнения порой не остается места для «полутонов» и «умеренно-взвешенных» позиций политического спектра, исчезают возможности для предъявления обществу перспективных программ развития.

Эти и многие другие факторы влияют сегодня на настроения и социально-политические позиции респондентов, в том числе и в Республике Татарстан. Некоторые из них будут продолжать оказывать воздействие на все социальные группы на протяжении целого исторического этапа. Другие, по мере усиления рыночных позиций, повышения степени адаптированности людей к переменам, оптимизации сферы финансового обращения и т.д., постепенно будут затухать. Однако в целом их действие носит объективный характер.

В последние годы многими специалистами признается, что в сознании значительной части населения все меньше остается уверенности в необходимости углубления в обществе демократических традиций и норм, развития институтов представительной демократии, многопартийности и, наоборот, – складывается устойчивое представление, что большинство экономических трудностей, выпавших на долю простых граждан, могло бы быть преодолено, если бы «в стране был сильный хозяин».

Данные исследований свидетельствуют об отсутствии в сознании значительного числа людей твердой уверенности в необходимости формирования демократических традиций в обществе, раз-

Таблица 3.4

**«Что важнее – дальнейшее развитие демократии
или обеспечение стабильности общества за счет усиления
полномочий органов власти, авторитарных тенденций в целом?»**
(в % от числа опрошенных по РТ в целом)

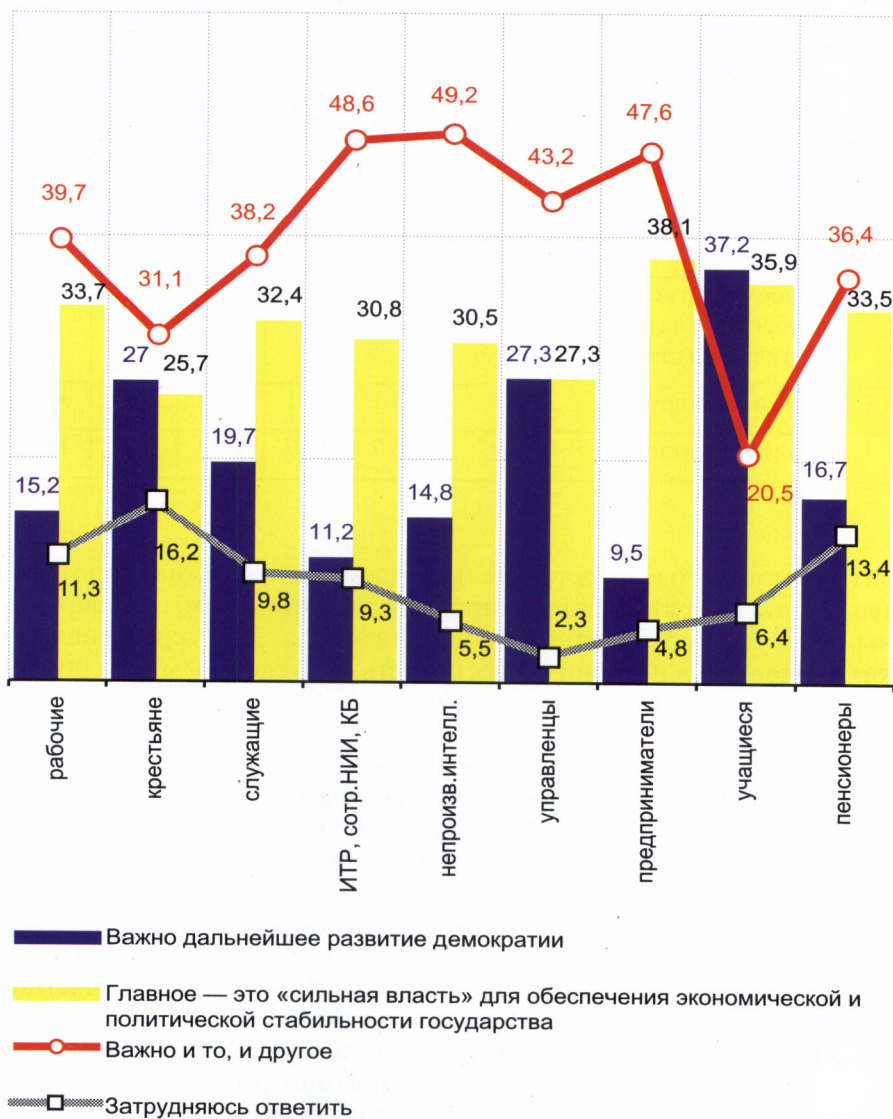
	<i>март 1997</i>	<i>август 1998</i>	<i>ноябрь 1998</i>	<i>июль 2000</i>	<i>декабрь 2001</i>
1. Важно дальнейшее развитие демократии	5.3	9.0	5.2	17.4	17.8
2. Главное — это «сильная власть» для обеспечения экономической и политической стабильности	37.3	37.3	45.4	36.7	32.6
3. Важно и то, и другое	38.1	38.1	37.6	37.7	38.9
4. Затрудняюсь ответить	15.7	15.7	11.9	8.3	10.7

вития институтов представительной демократии и, наоборот, – о тенденции доверяться авторитарным, олигархическим, однопартийным и другим образованиям подобного рода. Для укрепления таких тенденций в истории общества есть, безусловно, много объективных и субъективных оснований.

Традиции и стереотипы массового сознания диктуют, что в условиях тоталитарной «несвободы» для всех «человек труда» чувствовал себя более социально защищенным, чем в нынешних обстоятельствах непривычной «индивидуальной свободы». Эта свобода этапа первоначального накопления капитала оборачивается для многих в России угрозами посягательства со стороны любого, кто в чем-то сильнее, и воспринимается соответственно как «беспредел» и утрата порядка. Поэтому в чем сегодня менее всего преуспели властные структуры, так это в создании у людей ощущения сопричастности к проводимому курсу реформ и способности как-то на него влиять. Причем это состояние отчужденности нарастает.

В ходе проведения ряда исследований респондентам было предложено определиться в своем отношении к возможным вари-

Рис. 3.6 Степень распространенности авторитарных тенденций в сознании основных социальных групп (в % от числа опрошенных в группах, декабрь 2001 г.)



антам дальнейшего развития Российского государства. Речь шла о приоритетах массового сознания в отношении демократии и авторитаризма (см.: табл. 3.4).

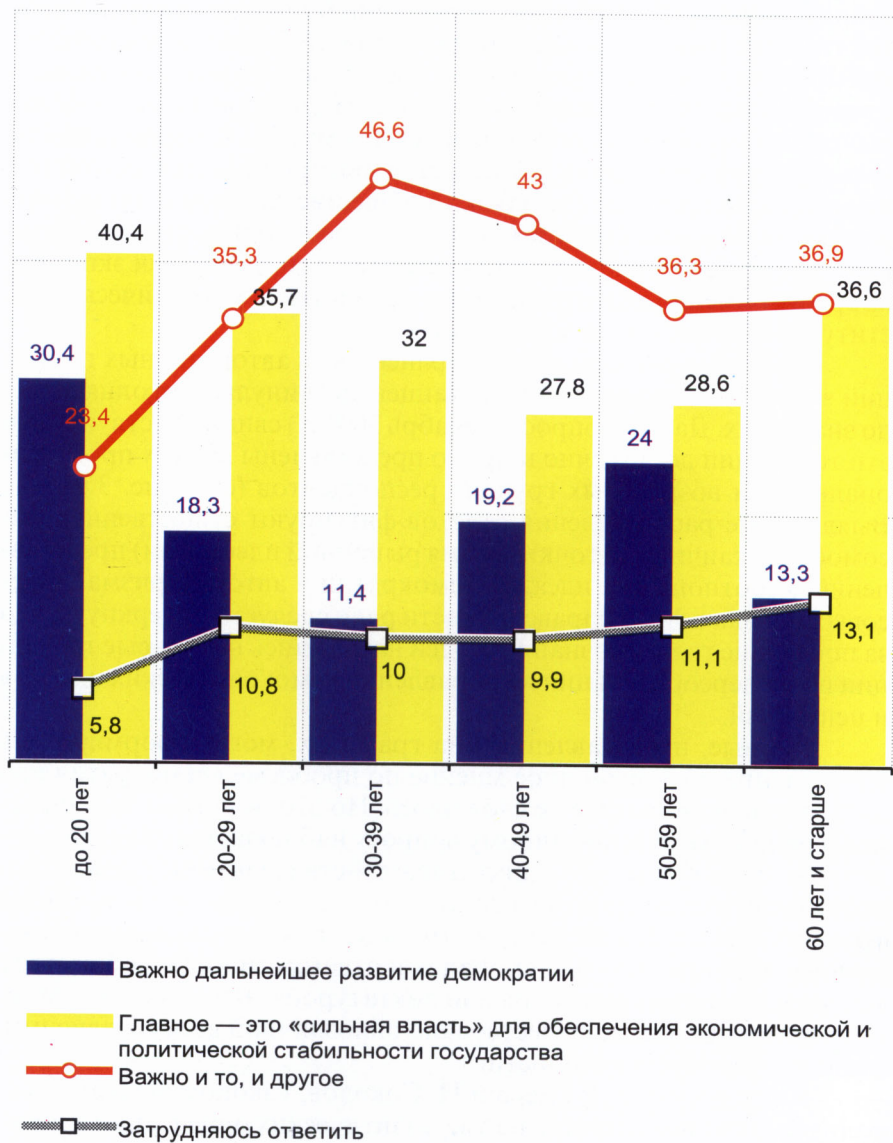
Данные неоднократных социологических замеров дают основания говорить об отсутствии в сознании большинства респондентов твердых убеждений в необходимости углубления демократических преобразований, о постоянстве оценочных суждений, связанных с верой в «жесткую и сильную власть». «Индивидуальная свобода» рыночных отношений, обернувшаяся для многих потерей социальных гарантий со стороны государства, воспринимается, соответственно, как полная утрата порядка в обществе. Отсюда и ностальгия по ушедшим временам, убежденность в необходимости возрождения «жесткой и сильной власти». Вместе с тем, рыночная экономика требует именно децентрализации и развития демократических институтов в обществе на всех уровнях.

Проблема широты распространенности авторитарных тенденций в массовом сознании татарстанцев выдвинулась сегодня в число значимых. Данные опроса (декабрь 2001 г.) свидетельствуют, что эти тенденции достаточно широко представлены во всех профессиональных и возрастных группах респондентов (см.: рис. 3.6, 3.7). Выявленные распределения ответов фиксируют существенную весомость архаичных (с точки зрения рыночной идеологии) представлений о соотношении идеалов демократии и авторитаризма в массовых оценках. Хотя справедливости ради следует подчеркнуть, что за последние годы в сознании людей наметились некоторые тенденции по их переориентации в направлении демократических идеалов и ценностей.

Данные, представленные на графиках, могут сформировать впечатление, что оценочное мнение по проблеме «демократия или диктатура» вообще еще не сложилось. Но это не совсем так. В распределении ответов по данному вопросу наблюдается смещение акцентов. Дело в том, что «диктатура действительно не должна повториться» и «альтернативы демократии для российского общества тоже нет». Но столь же неверно отождествлять «невыполнение законов и демократию» или «порядок и ответственность в обществе с жестким режимом правления или диктатурой». В подобных сочетаниях нет и никогда не существовало однозначной взаимозависимости и взаимообусловленности.

Как отмечают Д. Гавра и Н. Соколов, «экономический либерализм не сводим в пространстве политических ориентаций к либе-

Рис. 3.7 Степень распространенности авторитарных тенденций в сознании возрастных групп (в % от числа опрошенных в группах, декабрь 2001 г.)



рализму политическому, а социально-экономический этатизм не является достаточной предпосылкой для формирования установки на приверженность авторитарному режиму. Напротив, налицо существование групп респондентов, сочетающих либеральные ориентации в политике с экономическим этатизмом, а экономический либерализм – с политическим авторитаризмом»⁵.

С точки зрения методологии проблемы представленные распределения вполне объяснимы. Огромный социальный пласт российского общества, который потенциально мог бы стать «средним классом», остается за чертой бедности и является питательной средой, формирующей широкую «народную оппозиционность». Последняя, в свою очередь, интуитивно начинает выступать как против институтов рынка в сфере экономики, так и против идеологии посттоталитарного демократизма в политико-правовой сфере. Новая социальная структура, дифференциация интересов на уровне обыденного сознания несут в себе не столько положительное, сколько отрицательное содержание. Это начинает выражаться в противостоянии социальных слоев и групп, определять расстановку оппозиционных сил в обществе. Прежде всего, речь идет о противостоянии интересов большинства членов общества и тех социальных групп, которые постепенно сложились в недрах старого общества к моменту его распада и смогли подготовиться к социальным переменам. Последний тезис проиллюстрируем на примере общероссийских исследований.

Социальная структура российского социума в настоящее время все больше приобретает черты раннего капитализма с его интенсивной люмпенизацией и ростом криминогенных групп, слиянием последних с экономическими, финансовыми и политическими структурами. Социальная незащищенность людей привела к резкому размежеванию на бедных и богатых по уровню материальной обеспеченности. По одним данным, на вершине общества находится узкий слой богатых – 3% населения. Около 7% составляет слой среднеблагополучных. Им противостоят бедные – 25% и нищие – 65%. По другим подсчетам, слой богатых составляет 3-5% населения, среднеобеспеченных – 12-15%, бедных – 40% и нищих – 40%. Мировой опыт свидетельствует, что десятикратная разница в доходах самых богатых и самых бедных слоев населения является критической для большинства развитых стран. В России же разрыв в уровнях доходов 10% наименее оплачиваемых и 10% наиболее оплачиваемых слоев населения достиг 27 раз⁶. Социальная незащищенность людей

привела к резкому размежеванию общества на бедных и богатых. По данным специалистов, сегодня в России менее двух процентов работающих имеют 60% всего, что производится. Ни в одной стране с возникающими рынками нет такой поляризации общества ⁷.

Проблема лавинообразного расслоения общества на богатых и бедных становится в последнее время самой болезненной. В соответствии с этой дифференциацией происходит и поляризация мнений. Частная сфера жизни для большинства граждан выступает едва ли ни единственным средством восприятия политических, экономических и социальных процессов. Поэтому кардинальная задача в нынешней ситуации – обеспечение эволюционного типа развития социума по пути демократических преобразований как на уровне Федерации, так и ее регионов. Причем определяющую роль должна сыграть действенная политика органов государственной власти и управления, стратегической целью которой является построение сильного социального государства. Государства, в котором рыночная экономика выступает не самоцелью, а средством улучшения жизни людей, социальная справедливость – не уравнительностью, а созданием равных возможностей для развития способностей каждой личности.

Проведенный анализ позволяет сделать некоторые обобщения.

1. Переход от государственного социализма к рыночным отношениям в большинстве случаев порождает глубокую социально-идеологическую дифференциацию общества. Ее своеобразие в Российской Федерации и ее регионах во многом обусловлены прочностью этатистских традиций, сохранением великодержавного синдрома на уровне федеральных структур, слабостью в исторической памяти установок на свободную самодеятельность и автономию индивидов и групп. С учетом сказанного, как свидетельствуют социологические и политологические исследования, в постсоциалистическом российском обществе, с одной стороны, достаточно ярко выражена консервативная тенденция и с другой – модернизаторская. В силу ряда причин демократическая идеология и тем более научные концепции демократии известны широким слоям общества в крайне ограниченных масштабах.

2. Понятие «демократ» в 1990-е годы стало отождествляться с политиками, далеко не лучшим образом, с точки зрения массового сознания, осуществлявшими рыночные реформы. Ценность свободы утверждается в их сознании не столько в качестве спущенной сверху идеологемы, сколько как компонент образа жизни. Люди во

все большей степени начинают дорожить свободой выбора занятий, источников информации и потребительских товаров, форм досуга, верований и политических ориентаций. Поэтому как бы ни были велики для многих материальные препятствия к реализации этих свобод, они стали реальной, хотя и не всегда ясно сознаваемой ценностью.

3. Осмысливая данные социологической статистики, следует признать, что среди групп татарстанского электората нет жесткой конфронтации или гражданского противостояния по идейным мотивам. Главные отличия между сторонниками разных идейных течений состоят в том, что одни склонны видеть социальный идеал в прошлом устройстве страны, другие связывают его с рыночными реформами и преобразованиями, как бы тяжело они ни продвигались. Основной «водораздел» между различными электоральными группами (сегментами) проходит сегодня между людьми с консервативными взглядами и ориентированными на динамизм, обновление психологическими установками.

4. Феномен политической дифференциации, разделяющий общество на демократов и авторитаристов, свидетельствует, что смягчить его остроту, добиться большего национального консенсуса невозможно на основе «гибридного» или «компромиссного» политического курса. Консерватизм преодолевается социальной эффективностью модернизации и реформ. Поэтому требуется не притормаживать реформы, а убыстрять и совершенствовать их, добиваясь скорой и очевидной людям отдачи от них. Для социально-политического объединения общества крайне важно доверие правительству и политическому лидеру. А это в свою очередь во многом определяется реалистичной оценкой ситуации, которая дается ими. Когда же властные структуры заявляют о начале стабилизации и даже экономическом подъеме, это не вызывает у населения ничего, кроме недоверия и раздражения.

5. Для своего устойчивого развития обществу и его гражданам необходимо видение перспективы. И частный, и государственный секторы должны быть уверены в своем будущем, которое будет вырисовываться на основе эволюционных процессов, их взаимного обогащения и модернизации. Определяющую роль в консолидации общества играют экономические условия. Однако многими во властных структурах социальные противоречия рассматриваются как нечто привнесенное в экономику и более того – нежелательное. Конечно, экономический конфликт не всегда и не обязательно перера-

стает в конфликт политический. Однако если динамизм событий развивается в этом направлении, то политический конфликт выступает как обостренная форма конфликта экономического. Ведь политический интерес реализуется, в конечном счете, ради удовлетворения экономических интересов. Связующим звеном здесь выступает социальная компонента. Именно она оказывает непосредственное воздействие на обеспечение общественного согласия при разрешении политических противоречий.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ См.: Реформирование России: мифы и реальность (1989-1994). М., 1994. С. 232-233, 284-286; Россия в зеркале реформ. М., 1995. С. 12-16.
- ² Парламентская демократия и федерализм в России и Германии. С. 143.
- ³ Линц Х., Степан А. «Государственность», национализм и демократизация // Полис. 1997. № 5. С. 25.
- ⁴ См.: Гавра Д.П. Общественное мнение как социологическая категория и социальный институт. СПб., 1995. С. 141-142.
- ⁵ Гавра Д.П., Соколов Н.В. Исследование политических ориентаций // Социс. 1999. № 1. С. 75.
- ⁶ См.: Васильев В.А. Оппозиция как социальное явление // Социально-политический журнал. 1996. № 5. С. 42-52.
- ⁷ Новые Известия. 3 марта 1999 г.



IV. Региональные этнополитические процессы в системе федеративных отношений

Диалектика общественного развития свидетельствует, что национальных проблем в «чистом» виде не существует. Современное состояние сферы национального, ее специфика и перспективы развития в Татарстане детерминируются рядом исторических, геополитических, демографических, социокультурных и политических факторов. Республика всегда отличалась стабильностью межэтнических отношений. Совокупность исторических и социальных факторов создают Татарстану неповторимый полинациональный колорит. Очевидно, что при такой этнической специфике межнациональные отношения приобретают в республике особую роль, придавая политике государства в этой сфере первостепенное значение.

История учит, что когда фактор национального не принимается в политический расчет, происходит обострение межнациональных отношений. Как считают Ю. Арутюнян и Л. Дробижева, «в чистом виде этнических конфликтов быть не может. Конфликт между этническими общностями происходит не из-за этнокультурных различий... а потому, что в конфликтах обнажаются противоречия (но не просто различия) между общностями людей, консолидированными по этническому принципу»¹. Поэтому стратегия нормализации межнациональных проблем должна быть ориентирована на своевременное и точное диагностирование очагов потенциальной напряженности для принятия необходимых мер по их преодолению.

В многонациональной России одной из центральных задач, без решения которой не может быть построена новая Федерация, был и остается национальный вопрос, а его концентрированным выражением выступает проблема реализации прав наций и народов на само-

определение. Как следствие, создание Федерации на демократических началах есть двуединый процесс: с одной стороны, его развитие зависит от цивилизованности форм решения национального вопроса, с другой – он невозможен без своевременного преодоления возникающих противоречий как на национально-государственном, так и на территориальном уровнях. Поэтому эффективность функционирования федеральных органов власти во многом зависит от степени учета и гармонизации интересов субъектов Федерации.

Указанная задача для своего претворения в практику имеет в России пока непреодоленное препятствие. Речь идет об отсутствии – не только на уровне общественного сознания, но и на понятийном – адекватно поданной и воспринятой программы социальных преобразований. Другими словами, причина зачастую разнонаправленных политических инноваций кроется в том, что до сих пор нет четкого осмысления национальных интересов российского социума как системной целостности.

Проведение демократической общегосударственной этнополитики приобретает в нынешних условиях особое значение. Пока она обозначена лишь в рамках государственной концепции и на практике не соответствует исторической миссии самой России. СССР распался в немалой мере потому, что те, кто отвечал за его судьбу в течение десятилетий, не задавались вопросом: куда ведет страну национальный вопрос? Вместо этого делался вывод о том, что национальный вопрос решен полностью и окончательно. При этом никого не интересовало: в каком состоянии находятся национальные школы, учреждения национальной культуры, система обучения на родном языке. Постепенно стала исчезать та самая самобытность народов, которая являлась важнейшим фактором сохранения единства страны.

К сожалению, и сейчас на рубеже столетий есть немало сторонников упрощенного подхода к решению сложнейшей проблематики национального вопроса в многонациональной России. Немало федеральных решений продолжает приниматься без учета специфики национальных республик. В рамках подобных подходов забывается, что «национально-этнические общности как комплексы... представляющие единое социальное целое по своим функциям и роли, выступают субъектами исторического процесса. Интернационализация, сближение, интеграция, глобализация... немислимы вне языка и культуры, национальных форм бытия и общения людей»². Национальная идентичность выступает для каждого челове-

ка мощным фактором социального наследования, накопления и воспроизводства национально обусловленных форм жизнедеятельности.

Еще П. Сорокин, анализируя проблему «национальности», определял ее как однородную социальную группу, которая как коллективная общность выступает совокупностью интегральных сил, объединенных в единое целое³. Причем национально-этнические общности обладают свойством целостности, если объединенные в ней индивиды преследуют одни цели и имеют организационную структуру. Как подчеркивает М. Мнацаканян, «национально-этническая общность может сложиться и длительно существовать как интегральное единство. Но рано или поздно она создаст свои государственно-организационные особенности, внутреннюю национальную связь и определит отличительные черты и признаки своих институтов и учреждений, их национально-государственные формы»⁴. Уже поэтому любые изменения исторически сложившихся границ и статусов республик представляются опасным экспериментом, который может привести к общей дестабилизации социума.

Без учета данного обстоятельства невозможно упрочить межнациональное согласие. Последнее тем более важно, поскольку современная «политическая карта» России – это «калька» административного (никак не национально-государственного) устройства бывшей РСФСР в границах 1991 года⁵. Границы многих субъектов РФ были «скроены» субъективно, а зачастую – в зависимости от политической конъюнктуры. Поэтому неслучайно на уровне массовой психологии постсоветского пространства сохраняются факторы, поддерживающие и культивирующие синдром очередного переустройства федерации по различным основаниям – экономической целесообразности, на началах этногосударственного самоопределения или включенности регионов в хозяйственные комплексы.

Однако данный подход нужно признать политически тупиковым. Единственное о чем, на наш взгляд, должно сегодня говорить, – что могло бы быть сделано в рамках компетенции федеральных властей по оптимизации количества территориальных подразделений центральных министерств и ведомств за счет создания таких структур по группам субъектов, объединенных в ассоциации экономического взаимодействия. Логичным было бы поставить вопрос о возможных «горизонтальных» объединениях некоторых «профильных» органов управления двух или более «соседствующих» субъектов РФ. Однако это может делаться лишь по инициативе са-

мих территорий. Говорить же о каком-либо реальном укрупнении субъектов РФ с точки зрения демократии и политической целесообразности пока не приходится.

Недооценка значимости национального вопроса, возможностей его поливариантного решения находит свое выражение и в суждениях отдельных политиков, в которых обосновывается отказ от принципа самоопределения народа, закрепленного в Конституции РФ, и сведение его решения до уровня создания национально-культурных автономий⁶. При таком подходе забывается, что национально-культурная автономия и принцип самоопределения народов соотносятся друг с другом как часть и целое, и потому – неразделимы. Еще в 1950 г. в специальной резолюции Генеральной Ассамблеи ООН было заявлено, что «пользование гражданскими и политическими свободами и обладание правами экономическими, социальными и правами в области культуры связаны между собой и взаимно обуславливаются».

Между тем национально-культурная автономия как способ удовлетворения социокультурных потребностей этнических групп, проживающих в полинациональных государствах, существует практически во всех странах. Принятие Федерального закона «О национально-культурной автономии»⁷ придает импульс развитию народов, хотя справедливости ради следует признать, – у представителей некоторых из них этот закон вызвал настороженность. Они усмотрели в нем попытку завуалированным путем ликвидировать республики. Поскольку все это выступает значимым проявлением национальной культуры, здесь важно исходить из принципа «признания правосубъектности, равенства перед законом и равной защиты закона», как это зафиксировано во Всеобщей декларации прав человека. Никому нельзя отказывать в создании автономий, но нельзя их и бездумно навязывать. Важно, чтобы каждый народ обладал правами и условиями для освоения того политического и культурно-пространства, которое нужно для сохранения и развития его как этноса.

Разрешение национальных проблем возможно лишь в последовательном осуществлении федерализма, основанного на территориальном и экстерриториальном принципах и реализуемого как на общегосударственном, так и региональном уровнях. Республика, область, край, город, район в этом случае предстали бы в виде федерации этносов, каждый из которых, объединяясь в общину, имел бы органы самоуправления для решения своих духовных, культур-

ных, бытовых и прочих задач. В идеале самоуправление должно строиться снизу вверх, поднимаясь до национальных собраний (парламентов) на общенациональном уровне. Многонациональное государство, если оно федеративное, неизбежно есть союз не столько территориальных объединений, сколько союз наций со всеми вытекающими отсюда правовыми следствиями.

Процесс создания структур национально-культурной автономии только начался, и сегодня трудно предугадать формы, которые он может обрести в будущем. Но некоторые тенденции, например, в среде татарского этноса можно спрогнозировать уже сейчас. На базе местных и региональных структур может сформироваться федеральная система татарской национально-культурной автономии, которая в соответствии с законом приобретет совещательную функцию при Правительстве РФ. Одновременно ей следует придать совещательную функцию при парламенте и Кабинете Министров Татарстана, а в ряде вопросов – право законодательной инициативы в Государственном Совете республики (в условиях, когда в Татарстане проживает 25% татар России, ряд принципиальных вопросов невозможно решить без согласования с диаспорой).

В то же время для обеспечения целостности Российского государства необходимо закрепить представительство интересов этносов на федеральном уровне, поскольку «государство – это не только... орудие управления обществом, это еще и способ выживания наций; а как показывает нынешняя практика, это еще и способ выживания, сохранения, самообеспечения и сотрудничества населения определенной территории, состоящего из представителей разных национальностей»⁸. Сейчас интересы этих национальностей практически не представлены на общенациональном уровне. Члены Совета Федерации выражают интересы регионов, а не этносов. Поэтому вполне обоснованным было бы создание представительного органа, выражающего национальные интересы, при Президенте России.

Напомним, что в лице Совета глав республик, действовавшего до сентября 1993 г. при Президенте РФ, народы России имели достаточно эффективный орган, отражавший их интересы и влиявший на национальную политику. Однако после известных событий этот Совет больше не собирался. В связи с созданием Государственного Совета указанная проблема может быть решена на качественно новом уровне. С другой стороны, в деятельности Государственного Совета надо учитывать характер многонациональной России и принимать определенный класс решений, затрагивающих жизнен-

ные интересы народов России, республик и национальных меньшинств, только на основе консенсуса. Это сделало бы Федерацию привлекательной для всех ее народов.

В Концепции Государственной национальной политики закреплено предложение об «образовании Ассамблеи народов России для налаживания диалога между органами государственной власти и национальными общностями, ее участия в законотворческом процессе, осуществлении миротворческой деятельности»⁹. Однако сегодня нет ясности со статусом и функциями этого органа. Но было бы неправильным в Ассамблею народов России включать только представителей республик. Там должны быть в равной степени представлены как республики, так и представители диаспор, объединенных в культурные автономии. Объединение в лице республик и диаспор может дать формулу создания легитимного центрального органа, отражающего интересы как этно-территориальных образований, так и дисперсно проживающих этносов.

Еще раз подчеркнем, Федеральное Собрание РФ не имеет конституционного органа, где были бы представлены все народы России. Как отмечает К. Калинина, «действующие процедуры формирования властных структур пока не учитывают многонациональности территорий и государства. В результате представители многих народов фактически лишены возможности влиять на их работу, на принятие государственных решений или вообще отсутствуют в этих структурах»¹⁰. Поэтому Ассамблея народов России должна состоять только из коренных этносов. Это не означает какого-либо ущемления прав других этнических групп, но коренные народы имеют особый голос, поскольку у них нет другого государства для воспроизводства своей культуры и отстаивания своих прав и интересов.

Еще одна проблема, – это осмысление и формирование на теоретическом уровне доктрины национальных интересов, в том числе и на уровне субъектов РФ. Построение демократического общества, в основе которого лежит предоставление максимальных возможностей для развития личности, – целевая задача, отвечающая насущным потребностям практически всех слоев населения. Поэтому общий подход к решению данной проблемы состоит в том, что без социально-политической стабильности невозможно устойчивое экономическое развитие, которое должно послужить фундаментом для формирования всей системы национально-государственных интересов. С другой стороны, проблема выработки системы общенациональных интересов с неизбежностью приводит к более высо-

кому категориальному уровню осмысления сути политических процессов, но уже с позиции общенациональной идеологии. Ее ядром призвана стать общенациональная идея, способная выступить консолидирующим началом для всего общества.

То, что без такой идеи не обойтись в деле стабилизации социума, многие политики поняли уже давно. Национальная или русская идеи, которые были популярными до 1917 г. и совсем исчезли в эпоху советского интернационализма, снова становятся актуальными. Сегодня государство пытается взамен идеи демократии, во многом не оправдавшей себя в глазах населения, предложить нечто более доступное для понимания, а главное, способное восстановить единство общества и государства. Хотя и очевидно, что в ближайшие годы в России, по-видимому, не сможет появиться концепция полиэтнического сообщества, ее идеология будет вращаться преимущественно вокруг так называемых исторических традиций. Поэтому отнюдь не случайно многие попытки сформулировать общенациональную идею, предпринимавшиеся за последние годы на федеральном уровне, заканчивались ничем. Во многом это связано с тем, что предлагаемые идейные конструкции чаще всего воспринимаются людьми как нечто инородное и искусственное.

Стабильные государства мало занимаются проблемой формулирования общенациональных (общегосударственных) ценностей, поскольку они, как правило, бывают всем понятны как прописные истины. В России ситуация иная. Российское общество не стало еще гражданским, и перед страной стоит угроза раскола по социальному, этническому и региональному признакам. Поэтому общенациональная идея призвана объединить все слои общества и определиться с самоидентификацией россиян.

В последние годы разные политические силы предлагали различные подходы к разработке национальной доктрины, начиная от откровенно русско-националистических идей и кончая умеренно патриотическими высказываниями. В настоящее время национальная идея России концентрируется вокруг двух-трех традиционных формул: державность, православие, соборность. По данным социологических исследований, сейчас «в обществе отсутствует какая-либо идея, способная стать общенациональной, получить поддержку большинства населения страны»¹¹. И все же наиболее популярной остается идея державной России, хотя за последние годы число ее сторонников уменьшилось, а идеи правового государства получают все большую поддержку.

Державность сегодня устраивает многих политиков. Отличие подходов состоит в расставляемых акцентах. Если одни ее понимают как восстановление империи, то другие трактуют как современное унитарное государство с авторитарным режимом. При этом федерализм преподносится как вынужденная или временная мера, как своего рода уступка «националам». Даже самые демократические политические силы порой рассматривают федерализацию не как органически присущее государству качество, а как тактический ход. Другой аспект идеи державности – ее авторитаризм – стал почти общепризнанным. Плохая управляемость экономической системы, рост преступности – эти и многие другие причины вызывают (в качестве ответной реакции) желание взять жесткую линию в политике.

Идее державности противостоят иные концепции. В статье с характерным названием «Целостность России – это ее исторический тупик» В. Завьялов пишет: «Так как дальнейший распад России исторически неизбежен, то сохранять понятие целостности в Конституции России – это значит закладывать фундамент для многих тупиковых ситуаций и кровавых конфликтов на ее территории»¹². Наиболее реалистичным противовесом державности является программа децентрализации и федерализации России, выдвигаемая политическими силами прежде всего в республиках и ряде регионов. К конструктивным оппонентам идеи державности следует причислить и те силы, которые выступают за формирование государственной власти снизу.

Православие как общегосударственная идеология также имеет ряд уязвимых мест. Оно довольно архаично по своим канонам и плохо вписывается в требования современной жизни. Что касается идеи соборности, то о ней, конечно, можно говорить применительно к православной церкви или как о форме чисто российского коллективизма, имевшего в свое время социальной базой сельскую общину. Соборность трудно приспособить к взаимоотношениям регионов с Центром, а в сфере морали старые традиции быстро размываются индивидуализмом, усиливающимся вместе с развитием рыночных отношений, увеличением слоя собственников и распространением идей либерализма.

Таким образом, все три тезиса обсуждаемой общенациональной идеи имеют свою антитезу. Сложность ситуации состоит и в том, что многие нерусские народы являются коренными в тех или иных субъектах Федерации. Поэтому их менталитет не соответствует

сознанию национальных меньшинств. Пока их права не будут признаны в полной мере, они будут относиться к России как к империи. И это обстоятельство нельзя не учитывать в государственной национальной политике. Как подчеркивает Р. Абдулатипов, «нужна такая политика, которая была бы способна учитывать самобытность каждого народа, культуры, самочувствия каждой национальности при применении демократических механизмов их согласования, а также общенародной, общегосударственной воли для обеспечения на практике самобытности каждого и единства всех в Российском государстве»¹³.

Без создания гражданского общества в России не приходится рассчитывать и на формирование общенациональной идеи, а это, в свою очередь, требует соответствующего представительства в государственных структурах социальных, этнических и региональных интересов. В обществе только сейчас начинается осознание того, что в основу любой идеи должен быть положен принцип целесообразности. Нельзя искусственно культивировать и внедрять в массовое сознание то, что оно (сознание) не выработало самостоятельно. Тем более, что для большинства россиян национальная идея – это не абстрактная метафора, а имманентный компонент недавнего образа жизни. Потребность заполнить духовный вакуум, возникший после отрицания коммунистической идеи, объективно заставляет обратиться к первооснове человеческого существования – потребностям и интересам человека. И можно быть уверенным, что если общенациональная идея поможет людям стать творцами судьбы, то она безоговорочно будет ими воспринята и поддержана.

Практика цивилизационного развития демонстрирует большую эффективность и жизнеспособность тех политических систем, где приоритет отдается политическим и гражданским правам человека и этнических сообществ и удовлетворению их потребностей. И, наоборот, избыток прав у правящих элит приводит лишь к росту социальных противоречий и конфликтов. Поэтому лучший способ укрепления социальной и политической стабильности для любого политического режима – это повернуться лицом к человеку, малым и большим социальным общностям, нациям и народам.

Именно потребности являются движущей силой развития социума. Следует признать, что западные сообщества гармонизировались именно потому, что в них идеология, мораль и политика, по сути, служат обоснованию человеческих потребностей, а институциональные структуры – их регуляции и координации. Именно в

этой системе отношений, по-видимому, и российскому обществу необходимо вести работу по выработке общенациональной идеи. Кроме того, нельзя забывать, что национальная идея России вне прав нерусских народов может предполагать и ориентироваться на силу, иначе говоря, она может реализоваться только в условиях авторитарного режима. Демократичная Россия должна вырабатывать национальную доктрину, исходя из идеи полиэтнического государства. Поэтому одной из основных дилемм здесь является принципиальный выбор между многонациональной демократичной Федерацией и русской унитарной авторитарной державой.

Не претендуя на полноту и всеобъемлемость в интерпретации подходов к указанной проблеме, представляется, что такая идея способна стать интегрирующей силой, если в качестве составляющих она будет иметь следующие ценностные ориентиры: идея сильного полиэтнического государства, приоритет частной жизни, разветвленная система социальных гарантий, восстановление у людей чувства уверенности в завтрашнем дне, борьба с преступностью и коррупцией. Из общедемократических ценностей – это принцип соблюдения политических и экономических свобод человека, гражданина и народов, гарантия частной собственности, идея разделения властей, многопартийность, свобода слова и независимость СМИ, правовое государство.

На сегодняшний день в Татарстане сформировался ряд условий, свидетельствующий, что в республике уже в ближайшее время может быть сформулирована подобная консолидирующая общество идея. Благоприятным фактором, способствующим этому, выступает наличие тенденции формирования полиэтнической, социально-территориальной общности людей, – татарстанцев, – объединенных гражданственностью своей позиции по отношению к республике и России. Этот процесс на сегодняшний день относится к числу важнейших показателей стабильности республики и свидетельствует о ярко выраженном у ее граждан феномене национально-государственной психологической идентификации (национального, в данном случае, – не значит этнического). Без наличия у подавляющего большинства населения такого сознания не может быть политической консолидации, единого стабильного государства.

Указанный процесс в Татарстане идет тем более активно, поскольку в целом на уровне Федерации в последние годы зримо стали проявлять себя процессы иного порядка: в России набирает силу тенденция деполитизации и «разгосударствления» сознания гражд-

дан. Как это подчеркивают многие исследователи, ослабление национально-государственного сознания россиян напрямую связано с отсутствием единой общегосударственной идеологии и единой системы ценностей, способных консолидировать общество ¹⁴.

Федеративное развитие предполагает движение к демократическим нормам в государственном строительстве и создание гражданского общества. Вместе с тем историческое сознание тянет назад, поскольку российский опыт диктует: административно-имперский порядок навести легче, чем строить «демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления», как это закреплено в Конституции РФ. Анализируя феномен федерализма как процесс, Г. Королева-Конопляная утверждает: 1) «необходимо уйти от централистского принципа большинства в решении вопросов через разделение властей и дополнить его разумной моделью, в духе партнерства... Когда речь идет о судьбах сообщества, его не может определять большинство. Каждая отдельная культура, языковая, религиозная группа, как целостность, должна быть уверена в правах с другими... независимо от своего размера». 2) «Только в федеративной системе власть и компетенция могут принадлежать территориальным единицам, также способным нести ответственность за принятие решений... правительства из Центра занимаются судьбой... национальных сообществ, но не могут нести ответственность за последствия своих решений». 3) «Децентрализация власти в федеративном государстве позволяет гражданам более действенно реагировать на государственные мероприятия» ¹⁵.

Политическая воля по укреплению государственной вертикали власти должна базироваться на действительности с учетом как конституционного равноправия, так и асимметричности субъектов РФ. Административно-силовые способы решения проблем федеративных отношений не могут дать положительных результатов. Здесь требуются нестандартные решения, усилия всех сторон, заинтересованных в сохранении целостности Российской Федерации. Как подчеркивает Ю. Тихомиров, «целостность и гибкость российского государства во многом зависит от его правильного построения, эффективности государственных институтов и законодательства» ¹⁶.

При взвешенном, согласованном подходе начавшийся процесс реформирования федеративных отношений должен стать шагом вперед. Именно в разнообразии регионов – потенциал развития Федерации и ее преимущества перед другими странами. Главное в федерализме не выравнивание субъектов, а единство в многообра-

зии и разумное распределение полномочий и ответственности. Укрепление вертикали власти означает обеспечение исполнения органами власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях соответствующих их компетенции функций и законов.

Для любого народа проблема сохранения и развития его культуры и духовности – это всегда злободневный вопрос. Но особенно остро он встал перед татарским этносом на рубеже 1980 – 1990-х гг., когда положение татар (три четверти которых проживает за пределами Татарстана) приблизилось к отметке, представляющей угрозу существованию нации. Повсеместно утрачивался язык, свертывалось национальное образование, исчезали национальные черты образа жизни, традиции и обычаи. Как отмечает А. Мигранян, «имперское наднациональное измерение, которое обеспечивало межнациональный и межрелигиозный мир в России, а затем и в СССР, заменялось вспышками русского национализма, выразившегося в различных кампаниях по русификации национальных окраин, в ограничении возможностей развивать национальный язык и культуру... в ограничении или ликвидации всех возможностей для национально-культурной самоорганизации национальных диаспор в больших городах России. ...Подобные действия приводили к росту межнационального напряжения, недоверию между различными этническими группами»¹⁷.

В условиях экономической и политической нестабильности начала 1990-х гг. наиболее уязвимой стала социокультурная среда обитания. Как свершившийся факт в российском обществе сегодня констатируется происходящая нивелировка народных традиций, недостаточное развитие национальных языков и забвение ремесел, увядание искусства фольклора. «Новые институциональные структуры, возникающие по мере становления гражданского общества, не в состоянии заполнить культурный вакуум, образовавшийся в результате утраты существовавших ранее ценностно-нормативных регуляторов поведения»¹⁸.

Напомним, что нации как субъект общественного развития обладают индивидуально специфическими чертами. Каждый этнос уникален и для его национального самосознания особенно важна идея родной земли, на которой именно этот народ может продлить свою историю, обеспечить развитие. Поэтому совсем неслучайно в концепции духовного возрождения республики особая роль отводится национальным ценностям и традициям татарского этноса. Его интеллектуальный потенциал являет собой индикатор развития рес-

публики. Специфика Татарстана состоит в том, что республика несет ответственность за сохранение и развитие духовного наследия всего татарского этноса, проживающего в регионах России и за ее пределами ¹⁹.

В республике исторически сложилась особая социально-психологическая атмосфера «пограничного» межэтнического пространства. Здесь взаимодействуют, обмениваются историческим и социальным опытом на протяжении веков члены двух статистически равнозначных в пределах республики этносов: татары и русские. В результате этого сформировался уникальный этносоциальный тип населения, знакомого с культурой, обычаями, правилами повседневного поведения и интересами каждой из сторон. Помимо развития национальных культур, в этой полиэтнической среде формируется и определенная субкультура «пограничья», где национальные предрассудки постепенно уступают место универсальным ценностям. Учет этого фактора в национальной политике позволяет во многом по-новому взглянуть на проблемы сосуществования и интенсивного взаимодействия различных народов.

На уровне субъектов РФ национальная политика имеет особое звучание. «Здесь прежде всего необходимо учитывать многообразие национальных потребностей и возможностей, согласовывать их и реализовывать» ²⁰, разрабатывая специальные программы. Как подчеркивается в Концепции государственной национальной политики РФ, «в основу таких программ должна быть положена система мер, направленных на сохранение и развитие культур, языков, традиций народов, расширение сотрудничества и духовное взаимообогащение граждан всех национальностей» ²¹. Национальная политика, проводимая в республике, во многом способствовала преодолению негативных тенденций в развитии татарского народа и созданию условий для его этнического возрождения. В настоящее время Татарстан выступает одним из самых предсказуемых и устойчивых субъектов РФ. Важнейшей особенностью становления системы социальных отношений республики выступает высокая степень межэтнической толерантности.

Существование любого этноса немыслимо без всемерного развития гуманитарной сферы. Отличительной особенностью Татарстана является то, что в республике традиционно соблюдается баланс языков, культур, конфессий, этнических групп, без чего невозможно построить гражданское общество. Как на государственном, так и на уровне отдельных регионов республики приняты не-

обходимые управленческие решения, разработаны программы развития национальных культур и образования²². Приоритетное место в этих решениях отводится повышению роли этно- и социокультурных составляющих татарстанского социума.

Вполне очевидно, что в сложившихся условиях затяжного социально-экономического кризиса в России, противоречивости и непоследовательности реформ очень не просто на уровне регионов последовательно проводить национальную государственную политику. Тем не менее в Татарстане делается все необходимое для сохранения и приумножения духовного наследия народов. Во многом эта проблема успешно решается благодаря созданию на местах национально-культурных центров и обществ. Всего их в республике насчитывается около 100, среди них: 20 татарских, 21 русское, 22 чувашских, 13 финно-угорских, а также – башкирские, немецкие, еврейские, украинские и ряд других.

Созданные в Татарстане политико-правовые и социальные условия гарантируют представителям этнических групп и общностей возможность успешно реализовывать функции сохранения черт и специфики их национально-этнической определенности. Речь, по классификации Ж. Тощенко и Т. Чаптыковой, идет о следующем: развитие и укрепление духовной культуры своего народа, культивирование традиций и обычаев; сохранение родного языка; сохранение этнической культуры; сохранение этнического самосознания или чувства принадлежности к определенному этносу; защита социальных прав представителей данного народа; развитие форм экономической деятельности, связанные с традиционными ремеслами, товарами народного потребления и ряд других²³.

В последние годы в республике создан и проходит апробацию татарстанский вариант национально-регионального компонента стандарта образования. Существенно расширилась сеть национальных дошкольных учреждений и школ. Одним из важнейших направлений национальной политики в республике выступает превращение татарского языка в реально функционирующий государственный язык – язык общения, науки и образования. В настоящее время в Татарстане из 2490 общеобразовательных школ – 1220 татарских, 431 смешанная школа (в которых открыт 2181 татарский класс). В республике – 918 татарских детских садов, 54 чувашских, 15 удмуртских и 10 марийских.

В республике также успешно работают 148 чувашских, 42 удмуртских, 19 марийских, 7 мордовских школ, 1 еврейская школа,

что позволяет охватить обучением на родном языке 100% детей русских, 48% татар (в 1992 г. – 28%), 71% удмуртов, 55% чуваш, 49% мари и 8% детей мордвы. Представители 17 национальностей – армяне, азербайджанцы, грузины, украинцы, белорусы, таджики, лезгины, немцы, корейцы, ассирийцы и др. – изучают родной язык в 24 воскресных школах республики.

В рамках проводимой национальной политики одна из важнейших задач связана с превращением республики в ядро культурного притяжения, консолидации и возрождения татарского народа. Фактически республика стала научно-методическим центром для всех преподавателей, ведущих обучение на татарском языке. Ведется большая работа по повышению квалификации учителей татарского языка и литературы, обеспечению татарских школ России учебниками, проведению ежегодных конференций по проблемам развития татарского образования в регионах.

Таким образом, проблеме языкового внутри- и межнационального общения в Татарстане уделяется особое внимание. Общеизвестно, что язык народа является тем стержневым элементом, на котором основывается культурная самобытность любой нации. Поэтому вопросы развития национальных языков приобрели в последнее время такую актуальность. Причем речь не идет лишь о татарском языке. Как показывают мониторинговые социологические исследования, большинство респондентов реально осознает, что свободное владение родным и русским языками является непременным атрибутом культуры межнационального общения. Что касается русского языка, то он выступает не только мощным коммуникативным элементом, но и наиболее доступным средством приобщения к ценностям мировой культуры. Вместе с тем необходимо знание и языка коренной нации – татарского. Этот тезис находит все более широкую поддержку среди всех этнических групп Татарстана.

Данные социологического исследования (май 1999 г.) свидетельствуют, что язык – это не просто инструмент для общения или передачи информации, – это, прежде всего, важнейший инструмент познания мира и способ сохранения знаний о нем. Любой человек мыслит с помощью языка, и при этом далеко не безразлично, с помощью какого языка он осваивает действительность. Специфика инструмента в данном случае влияет и на итоговый результат. Через язык существует и самовоспроизводится специфика национальной духовной культуры, этнический фольклор, сфера повседневности, непосредственного общения людей и их личной жизни. Вместе

с тем, в совершенстве владеют языком своей национальности далеко не все опрошенные. На вопрос: «Считаете ли Вы, что достаточно хорошо владеете языком своей национальности?» ответили, что «свободно владеют своим родным языком» 97,5% русских, 78,9% татар и 60,3% представителей других национальных групп.

В проводимой в республике национальной политике важно исходить из того, что реальное двуязычие (владение как русским, так и татарским языками) должно формироваться с детства. Характерно, что данное обстоятельство хорошо осознают в республике как татары, так и русские. На вопрос: «Какую школу Вы выбрали бы для своих детей или посоветовали родственникам? Где преподавание ведется...» наибольшее число предпочтений (март 1997 г.) получил вариант ответа «на языке коренной нации и на русском». Его выбрали 58,4% опрошенных, причем среди татар – 78%, среди русских – 40,3%. Хотели бы обучать своих детей «только на русском языке» 30,5% опрошенных (10,7% – татары, 48,8% – русские). Предпочли бы обучение для детей «только на татарском языке» 9,9% лиц татарской национальности.

Еще раз следует подчеркнуть, что состояние общественного мнения по языковой проблеме свидетельствует о растущей популярности и поддержке среди представителей различных национальностей идеи реального двуязычия в Татарстане. Указанная тенденция предполагает одинаково свободное владение обоими языками как родным, так и вторым языком, выступающим в качестве средства межнационального общения, интегрирующего и коммуникативного канала взаимодействия в полилингвистической среде обитания. Незнание человеком родного языка затрудняет доступ к богатству национальной культуры, разрывает связь поколений, перекрывает каналы транслирования исторического опыта народа, обедняет его духовный потенциал и порождая трудности в общении с иными представителями своей национальности. Наконец родной язык является ретранслятором национальной культуры, и утрата его оказывает прямое воздействие на некоторые ее компоненты, прежде всего в духовной сфере (обычаи, традиции, самосознание).

Эта многоплановая реальность должна учитываться при анализе указанного феномена в полном объеме, как и то, что национальная проблематика имеет для Татарстана, да и для России, исключительную значимость. Основные составляющие экономической, социально-политической и духовной жизни тесно связаны и переплетены с национальным фактором. Не будет преувеличением сказать,

что от своевременного решения национальных проблем зависит успех проводимых социальных преобразований. Кроме того, ситуация с демократизацией в субъектах РФ во многом определяется процессами, происходящими в Центре. Если нет продвижения к реальному федерализму и понимания интересов республик, то это порождает ответное недоверие и обостряет противоречия. Диалектика социального процесса в том, что крайний национализм республик способен сковывать демократию в Центре, авторитарный национализм Центра – погубить ростки демократии в республиках²⁴.

Национализм как определенная идеология, как способ восприятия происходящих в обществе перемен и, наконец, как практическая политика еще длительное время будет подпитываться обидами за былое – сокращение функций родных языков, утеря культурных традиций, исчезнувших в силу как модернизационных процессов, так и несовместимости с официальной идеологией. Тем более что среди этнических ценностей – «обеспечение интересов моего народа во властных структурах» – одна из наиболее часто выделяемых ценностей. В известной степени он является реакцией на необъективное освещение положения в республиках средствами массовой информации, на обвинения в агрессивных националистических поползновениях. Наконец, национализм связан и с процессом модернизации наций, суть которой связана с перемещением «этнодифференцирующих признаков из области культуры (материальной и духовной), быта и образа жизни в сферу преимущественно национального самосознания. ... В целом национальное самосознание как этнодифференцирующий фактор компенсирует... убывающие социально-культурные черты этничности, характерные для народов с традиционной культурой»²⁵.

Рост национального самосознания – процесс противоречивый, отражающий изменения социально-политических ситуаций²⁶. В последние годы потребность в этноисторической аутентичности, избавившись из-под идеологического диктата, обрела публичный характер. Сегодня фактор национального самосознания и национальная идея предстают тем мощным средством массового воздействия, которое всегда стремились подчинить и использовать в собственных целях политические силы. Однако национальная идея далеко не всегда может сыграть консолидирующую роль.

В обществе, политизированном сверх меры и не обладающем развитой системой демократических институтов, национальная идея нередко оказывается одним из средств борьбы за влияние. Ста-

новьясь инструментом утверждения клановой власти, она же превращается и в причину, эту власть разрушающую, раскалывая нацию на своих и чужих, демократов и авторитарных бюрократов, представителей разных регионов, этносов, конфессий. Как считает Э. Ян, «развитию тенденций к авторитарному и диктаторскому национализму способствует массовая политизация, которая далеко не всегда имеет демократический характер и нередко дает народному суверенитету популистское и субституционалистское толкование»²⁷.

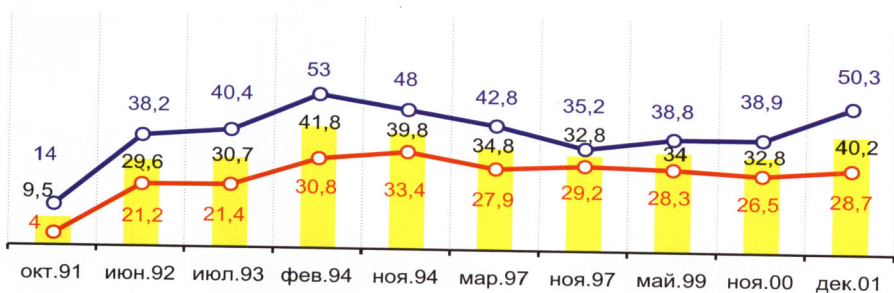
Вопрос о состоянии и перспективах межэтнических отношений в Республике Татарстан на протяжении длительного времени выступает во многих исследованиях в качестве одного из индикативных и важнейших показателей состояния социально-психологического макроклимата в целом. Этот индикатор прошел «проверку временем» и позволяет судить не только о дискретных характеристиках восприятия межнациональных отношений в конкретных социальных группах на каждый конкретный период времени (точка замера), но и отслеживать реальную динамику межэтнического взаимодействия в социальном пространстве (см.: рис. 4.1).

В декабре 2001 г. респондентам вновь было предложено оценить состояние межнациональных отношений в Татарстане. В таблицах представлено распределение ответов как по признаку места жительства участников опроса, так и в разрезе национальной принадлежности (см.: табл. 4.1). Полученные данные свидетельствуют, что в Татарстане сложилась (и на протяжении длительного времени воспроизводится) психологически достаточно благоприятная социальная атмосфера. Причем в республике практически отсутствовали и отсутствуют явно выраженные очаги межнациональной напряженности. А отдельные негативные явления в этой сфере носят локальный характер для того, чтобы стать причиной серьезных межнациональных конфликтов.

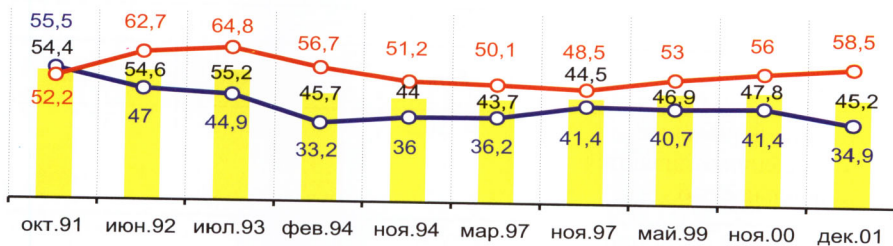
Обращаясь к динамике общественного мнения, представленной на графиках, нужно согласиться, что общая ситуация в оценках состояния межнациональных отношений в ноябре 1997 г., мае 1999 г. и декабре 2001 г. характеризуется следующими параметрами: от 28 до 39 процентов респондентов оценивают состояние отношений как стабильное. Данный показатель для Татарстана устойчив и, начиная с июня 1992 г., он колеблется в диапазоне от 30 до 40 процентов. С ухудшением экономической ситуации этот параметр, соответственно, обычно несколько снижается.

Рис. 4.1 Оценки состояния межнациональных отношений в Республике Татарстан (в % от числа опрошенных по республике в целом и в национальных группах)

Стабильные отношения



Внешне все спокойно, но напряженность ощущается



Отношения очень напряженные

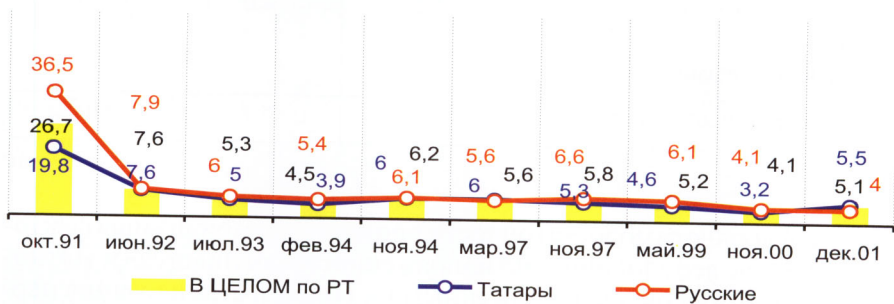


Таблица 4.1

**Оценки состояния межнациональных отношений
в Республике Татарстан (в %, декабрь 2001 г.)**

	<i>В целом</i>	<i>Казань</i>	<i>Города</i>	<i>Село</i>
1. Межнациональные отношения отличаются стабильностью	40.2	34.2	37.8	47.8
2. Внешне все спокойно, но напряженность ощущается	45.2	53.8	47.4	35.5
3. Считают, что отношения являются очень напряженными	5.1	3.3	5.1	6.5
4. Затруднились с ответом	9.6	8.7	9.7	10.3

	<i>Татары</i>	<i>Русские</i>	<i>Другие</i>
1. Межнациональные отношения отличаются стабильностью	50.3	28.7	35.3
2. Внешне все спокойно, но напряженность ощущается	34.9	58.5	40.9
3. Считают, что отношения являются очень напряженными	5.5	4.0	7.7
4. Затруднились с ответом	9.3	8.7	16.2

На уровне самодостаточности произошла стабилизация факторов «Внешне все спокойно, но напряженность ощущается» и «Отношения являются очень напряженными». Причем стабилизация первого фактора произошла в феврале 1994 г. на уровне 43-45%, второго – в июле 1993 г. (4-6%).

Интерпретация данных по указанным двум позициям требует некоторых пояснений. Дело в том, что ни в социологической, ни в политологической теории на сегодня нет эмпирически обоснованных сведений о должном (желаемом, оптимальном) уровне этих показателей, а также должной степени их выраженности. Как следствие, нет и эмпирически выявленных ориентиров, к которым социум должен стремиться. Речь идет о том, что российское постсоветское общество в своем развитии достигло некоторой качественной определенности, которая характеризуется своим ансамблем иерархий, связей и отношений, в том числе и межнациональных. Выявленный же в республике характер отношений не связан с какими-либо выраженными напряжениями в межнациональной сфере. А раз так, то и полученные данные опросов следует рассматривать как самодостаточные на данном этапе развития. Иных, по всей вероятности, и быть пока не должно.

Сказанное отнюдь не свидетельствует об отсутствии противоречий в сфере межнациональных отношений. Наоборот, проблема естественности и объективности существования «национального вопроса» и сегодня неоднократно поднимается и обсуждается политологами и социологами. Речь в данном случае идет о том, что указанные противоречия на нынешнем этапе общественного развития выступают стимулом прогрессивных преобразований и не ведут к консервации архаичных форм жизнедеятельности или росту межэтнической напряженности.

Анализируя отличия в оценках состояния межэтнического взаимодействия с позиций разных национальных групп, следует помнить и о том, что татары более оптимистичны и толерантны в оценке состояния межнациональных отношений. Русские же и русскоязычные респонденты (представители третьих национальных групп) высказывают больше опасений. В их суждениях прослеживается достаточно выраженный фактор тревожности. Хотя справедливости ради следует отметить, что зафиксированное в марте и ноябре 1997 г. соотношение между оценками татар и русских сложилось уже несколько лет назад и на протяжении последних двух-трех лет остается стабильным.

Далее следует подчеркнуть, что при анализе оценочных суждений в группе респондентов татарской и русской национальностей обращает на себя внимание то, что в данном случае параметр «место жительства» выступает тем специфическим признаком в национальных группах, который влияет на соотношение удельного веса

выбора того или иного варианта ответа. Острее реагируют и оценивают состояние межнациональных отношений русские, проживающие в Казани и городах республики, – они чаще упоминают о том, что «напряженность ощущается». Татары в целом более толерантны к данной проблеме, поэтому их оценки «о стабильности» несколько выше (см.: табл. 4.2).

Не в последнюю очередь выявленный диапазон в оценках связан с психологическим настроем опрошенных; частотой, с которой они встречаются с противоречиями в сфере межнационального общения; качественным составом этих проблем и т.д. Кроме того, как показывают общероссийские исследования «важная черта этнического самосознания русских – социальность, тесно связанная с традиционным “общинным” мироощущением и означающим потребность в социальном оценивании, одобрении, определении соответствия общепринятым образцам поведения»²⁸. Поэтому хотя в целом в социальных группах психологический настрой в отношении феномена межэтнического взаимодействия и не должен вызывать особого беспокойства, поскольку этноцентризм не выступает в качестве доминанты эмоций и поведенческих стереотипов, тем не менее, отдельные отклонения в группах необходимо держать в поле внимания и иметь в виду при решении вопросов, связанных с реализацией духовных потребностей носителей этих настроений.

Следующий традиционный вопрос-индикатор исследования был связан с выявлением прогнозных позиций респондентов относительно дальнейших перспектив развития межнациональных отношений в Татарстане. Причем так же, как и первый вопрос, он присутствовал во многих социологических опросах, начиная с 1991 г. Это не только позволяет с позиций сегодняшнего дня (декабрь 2001 г.) оценить состояние социально-психологической напряженности массового сознания, уровень его оптимистичности (см.: табл. 4.3), но и проследить эти показатели в динамике (см.: рис. 4.2). Представленные в таблицах и на графиках данные, с одной стороны, подтверждают сделанные ранее обобщения (в частности, о некоторой латентной напряженности у представителей русской национальности и т.д.), а с другой – позволяют дополнить их следующими выводами.

1. Данные о перспективах развития сферы межнационального общения убедительно подтверждают сделанный ранее вывод о стабильности и предсказуемости развития общественно-политической ситуации в Татарстане, который распространяется и на характер межэтнического взаимодействия граждан республики.

Таблица 4.2

Оценка состояния межнациональных отношений в Татарстане
(в %, декабрь 2001 г.)

	<i>Оценки татар</i>		
	<i>Казань</i>	<i>Города</i>	<i>Село</i>
1. Межнациональные отношения отличаются стабильностью	46.6	45.5	55.2
2. Внешне все спокойно, но напряженность ощущается	42.3	38.2	29.0
3. Считают, что отношения являются очень напряженными	1.6	6.4	7.0
4. Затруднились с ответом	9.5	10.0	8.7
	<i>Оценки русских</i>		
	<i>Казань</i>	<i>Города</i>	<i>Село</i>
1. Межнациональные отношения отличаются стабильностью	25.6	32.0	27.8
2. Внешне все спокойно, но напряженность ощущается	62.9	54.9	57.8
3. Считают, что отношения являются очень напряженными	4.1	3.8	4.5
4. Затруднились с ответом	7.4	9.4	9.9

2. Фактор «состояние этих отношений не изменится» представляется целесообразным интерпретировать с учетом положительно-го вектора развития, имея в виду, что респонденты, выбравшие его, в первую очередь, делали акцент на том, что «ухудшений в сфере межнационального общения не ожидается и в основном эти отношения останутся такими же, как и сейчас, – т.е. бесконфликтными» (не путать с понятием – «не имеющие противоречий»).

Рис. 4.2 Оценки перспектив развития межнациональных отношений в Республике Татарстан (в % от числа опрошенных по республике в целом и в национальных группах)

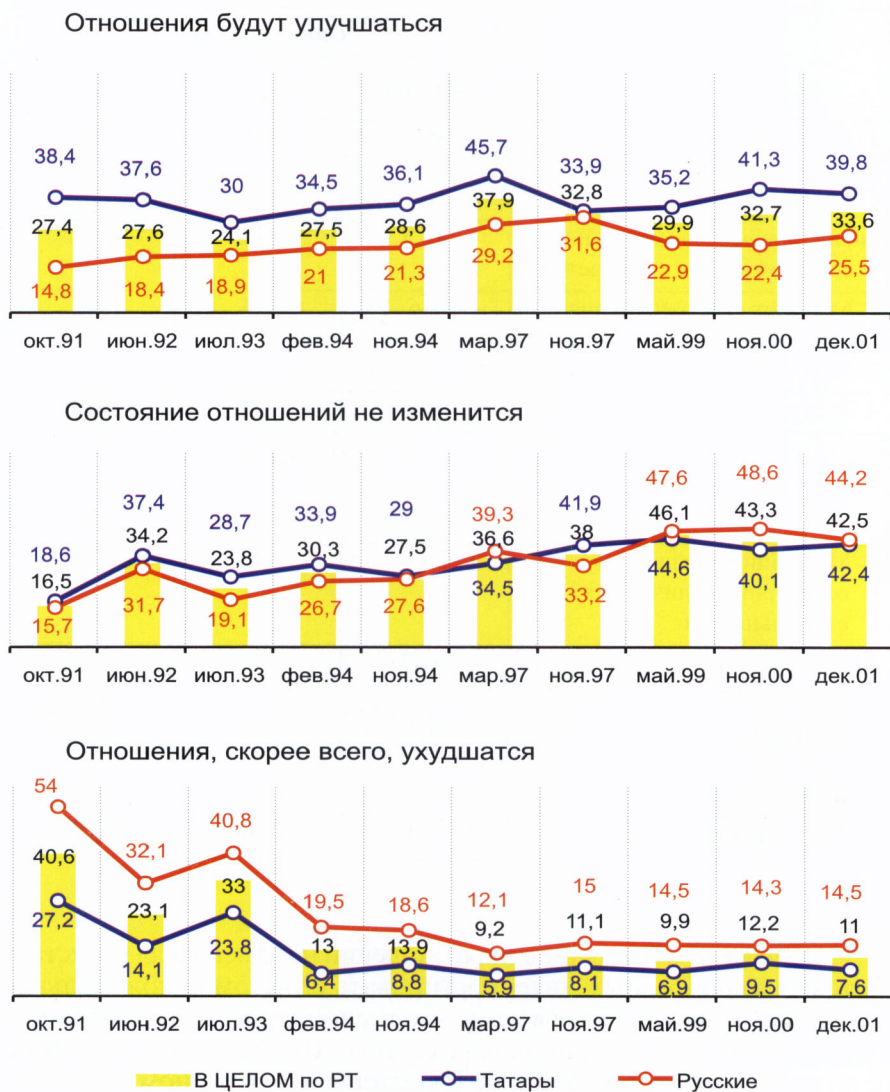


Таблица 4.3

**Перспективы развития межнациональных отношений
в Татарстане в ближайшие годы (в %, декабрь 2001 г.)**

	<i>В целом</i>	<i>Казань</i>	<i>Города</i>	<i>Село</i>
1. Они будут улучшаться	33.6	24.4	28.8	46.2
2. Состояние этих отношений не изменится	42.5	50.3	45.3	33.0
3. Скорее всего — ухудшатся	11.0	12.7	10.5	10.1
4. Затруднились с ответом	12.9	12.7	15.4	10.7

	<i>Татары</i>	<i>Русские</i>	<i>Другие</i>
1. Они будут улучшаться	50.9	30.4	48.9
2. Состояние этих отношений не изменится	42.4	44.2	34.0
3. Скорее всего — ухудшатся	7.6	14.5	14.5
4. Затруднились с ответом	10.2	15.8	15.3

3. Просуммировав данные вариантов «Будут улучшаться» и «Отношения не изменятся», мы получили (с определенной долей условности) обобщенный показатель социально-психологического настроения массового сознания. Понимая определенную условность его введения, нужно признать, что данный показатель весьма точно отражает вектор отношения общественного мнения, его настрой к перспективам дальнейшего развития межэтнических отношений. В этом случае распределение ответов выглядит следующим образом (см.: табл. 4.4).

4. Полученные данные (отличия их весовых соотношений) показывают, что и проблемы, и противоречия в сфере межэтнического взаимодействия есть. Но нет конфликта, что, безусловно, является следствием взвешенности проводимой в республике национальной политики. Поэтому недоумение, в частности, вызывает

Таблица 4.4

**Обобщенный показатель психологического настроения респондентов
в оценке перспектив развития межнациональных отношений
в Татарстане (в %, декабре 2001 г.)**

	<i>В целом</i>	<i>Казань</i>	<i>Города</i>	<i>Село</i>
«Они будут улучшаться» и «Состояние этих отношений не изменится»	76.1	74.7	74.1	79.2
«Скорее всего, они ухудшатся»	11.0	12.7	10.5	10.1

	Татары	Русские	Другие
«Они будут улучшаться» и «Состояние этих отношений не изменится»	82.2	69.7	70.2
«Скорее всего, они ухудшатся»	7.6	14.5	14.5

утверждение А. Возженикова, что одним из центров «повышенной конфликтности» в Волго-Вятском регионе является Татарстан. И, как пишет автор, «нарастание этих конфликтов несет опасность разъединения общего экономического пространства европейской и сибирской частей России»²⁹.

5. Анализируя данные представленных выше графиков, следует признать, что, начиная со второй половины 1994 г., позитивный вектор прогнозных суждений находится на подъеме. Параллельно идет процесс снижения такого показателя, как «межнациональные отношения будут ухудшаться». Данный факт свидетельствует о произошедшей стабилизации оценок общественного мнения; о трансформации проблематики феномена межэтнического в разряд обыденного, рабочего состояния; а инициированные несколько лет назад руководством РТ процессы возрождения национальной жизни достаточно стабильно развиваются. По данным исследований, в последние годы изменился сам характер отношения массового созна-

ния во всех социальных группах к феноменам межэтнических отношений, который стал более спокойным и дружественным.

С другой стороны, в постсоветский период российское общество стало свидетелем обострения процессов межэтнических отношений в ряде регионов. Эту ситуацию никак не назовешь случайной. Она связана с целым комплексом объективных и субъективных причин, когда «обострение национальных отношений может иметь двоякое проявление – институциональное и личностное. И то, и другое находятся во взаимодействии, постоянно влияют друг на друга»³⁰. Все это, в свою очередь, делает более актуальной проблему необходимости точного знания мест локализации как реальных, так и потенциальных линий напряженности в межнациональных отношениях (причем знания «опережающего», направленного на прогноз наиболее вероятного развития событий при принятии управленческих решений).

Как видно из представленных выше данных, восприятие сферы межнационального взаимодействия носит во многом индивидуально-групповой характер. Поэтому отдельные факты и явления действительности одними респондентами воспринимаются как норма социального бытия в межнациональных отношениях, а другими – порой с диаметрально противоположных позиций, как проявление противоречий и напряженности. Сказанное, однако, не означает, что проблема тем самым как бы не существует или «снимается». Скорее наоборот, для укрепления механизмов межэтнического взаимодействия, предания адресности в работе с социальными группами необходимо предметно знать – что именно имеется в виду теми респондентами, которые указали на наличие проблем в сфере межнационального общения.

Завершая анализ результатов исследований, следует подчеркнуть, что глубокой напряженности в отношениях между двумя основными национальными группами – татарами и русскими – в Татарстане нет. Отдельные негативные моменты носят локальный характер для того, поэтому они не могут стать причиной серьезных конфликтов.

Вместе с тем, их нельзя недооценивать, поскольку, как показывает практика, для возникновения серьезных трений на межнациональной почве порой достаточно и небольшого повода. При определенных условиях негативные процессы в межнациональных отношениях могут принимать лавинообразный характер, затрагивая все стороны жизнедеятельности людей.

Подобная политическая линия требует отказа от распространенного порой в практике управления общественными процессами «аварийного» режима, при котором проблемой начинают заниматься только тогда, когда она уже отчетливо проявилась, и перехода в режим «профилактического» управления. Для этого необходима своевременная и представительная в масштабах всей республики информация о мнениях и оценках людей по поводу происходящих перемен. Совершенствование сферы межнациональных отношений немислимо также без преодоления кризисных явлений в экономике, повышения качества жизни людей, решения социокультурных проблем. Здесь необходимо задействовать серьезный, но пока еще плохо используемый потенциал деловой инициативы и предприимчивости органов власти всех уровней.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Арутюнян Ю.В., Дробижина Л.М. Этносоциология: пройденное и новые горизонты // Социс. 2000. № 4. С. 16.
- ² Мнацаканян М.О. Об интегральной теории национально-этнической общности // Социс. 1999. № 9. С. 64.
- ³ См.: Сорокин П. Система социологии / Сорокин П. Человек. Цивилизация. Общество. М.: Политиздат, 1992. С. 356-357.
- ⁴ Мнацаканян М.О. Об интегральной теории национально-этнической общности // Социс. 1999. № 9. С. 64; См. также: Он же: Интегрализм, феноменология и национальный интересубъективный мир повседневности // Социс. 2000. № 3. С. 84-90.
- ⁵ По данным Э. Алаева: за 1927-1973 гг. было образовано 184 области, преобразовано 26, упразднено 74; за 1924-1965 гг. создано 23 края, упразднено 17; за 1925-30 гг. образовано 15 автономных округов, упразднено 5; за 1922-1957 гг. создано 24 автономные области, упразднено 16; автономные республики создавались 29 раз, упразднялись 9. См.: Алаев Э. Административно-территориальное деление России // Федерализм. 1999. № 2. С. 268.
- ⁶ См.: Бочкарев В. Куда ведет в России национальный вопрос? // Российская газета. 2000. 12 января; Зубов А.Б. Унитаризм или федерализм... // Полис. 2000. № 5. и др.
- ⁷ См.: Федеральный закон «О национально-культурной автономии» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2965.
- ⁸ Болтенкова Л.Ф. Российская Федерация и статус ее субъектов. С. 58-59.
- ⁹ Концепция государственной национальной политики Российской Федерации // Национальная политика Российской Федерации: от концепции к реализации. С. 29.

- ¹⁰ Парламентская демократия и федерализм в России и Германии: Опыт совместного исследования российских и германских ученых. М., 1999. С. 162.
- ¹¹ Горшков М.. Что с нами происходит? // НГ-Сценарии. 1997. № 6.
- ¹² Завьялов В. Целостность России – это ее исторический тупик // Общая газета. № 38.
- ¹³ Абдулатипов Р.Г. Историческая многонациональность в России: политика, мораль, управление. М., 1999. С. 20.
- ¹⁴ См.: Ценности и символы национального самосознания в условиях изменяющегося общества. М., 1994; Россия в зеркале реформ. М., 1995; Динамика ценностных ориентаций населения России: 1990-1994 гг. М., 1995; Левада Ю. «Человек советский» десять лет спустя: 1989-1999 (предварительные итоги сравнительного исследования) // Мониторинг общественного мнения. Экономические и социальные перемены. 1999. № 3; Дилигенский Г.Г. Индивидуализм старый и новый (личность в постсоветском социуме) // Полис. 1999. № 3.
- ¹⁵ Королева-Конопляная Г. Проблемы определения статуса субъектов федерации в условиях конфликта. Международный опыт и Россия // Федерализм. 1999. № 2. С. 221-222, 226.
- ¹⁶ Тихомиров Ю. Государственно-правовые аспекты федерализма // Федерализм. 1999. № 2. С. 36.
- ¹⁷ Мигранян А. Национальный вопрос в России // Независимая газета. 2000. 28 апреля.
- ¹⁸ Резник Ю.М. Формирование институтов гражданского общества (социоинженерный подход) // Социс. 1994. № 10. С. 21.
- ¹⁹ Э. Геллнер, характеризуя социокультурную составляющую в развитии этносов, особо подчеркивал, что «ни одна политическая единица», которая не способна развивать «самостоятельную (национальную) образовательную систему», не может «воспроизводить себя». У любого социального сообщества должна быть «высокая культура», поскольку «основное предназначение и идентификация человека связаны теперь с письменной культурой, в которую он погружен и внутри которой способен успешно функционировать». Поэтому «государства стремятся совместить свои границы с границами своих культур и защищать, и внедрять свои культуры в пределах своей власти». См.: Геллнер Э. Нации и национализм. М.: Прогресс, 1991. С. 7, 81, 86, 126, 127.
- ²⁰ Абдулатипов Р.Г., Михайлов В.А., Чичановский А.А. Национальная политика Российской Федерации: от концепции к реализации. М.: Славянский диалог, 1997. С. 106.
- ²¹ Там же. С. 25.
- ²² См.: Закон Республики Татарстан «О языках народов Республики Татарстан» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 1996. № 4; Закон Республики Татарстан «Об охране и использовании культурных

- и исторических ценностей» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 1996. № 8-9-10; Закон Республики Татарстан «О культуре» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 1998. № 7; Закон Республики Татарстан «О библиотеках и библиотечном деле» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 1998. № 11; Закон Республики Татарстан «О свободе совести и о религиозных объединениях» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 1999. № 8. Ч. 2.
- ²³ См.: Тощенко Ж.Т., Чаптыкова Т.И. Диаспора как объект социологического исследования // Социс. 1996. № 12. С. 38-40.
- ²⁴ См.: Дробижева Л.М., Аклаев А.Р., Коробеева В.В., Солдатова Г.У. Демократизация образа национализма в Российской Федерации 90-х годов. М.: Мысль, 1996. С. 92.
- ²⁵ Арутюнян Ю.В., Дробижева Л.М. Этносоциология: пройденное и новые горизонты // Социс. 2000. № 4. С. 13.
- ²⁶ См.: Солдатова Г.У. Межэтническое общение: когнитивная структура этнического самосознания // Познание и общение. М. 1988; Русские: этносоциологические очерки. М., 1992; Александренков Э.Г. «Этническое самосознание» или «этническая идентичность» // Этнографическое обозрение. 1996. № 3 и др.
- ²⁷ Ян Э. Государственное и этническое понимание нации: противоречия и сходство // Полис. 2000. № 1. С. 120.
- ²⁸ Шестопап Е.Б., Брицкий Г.О., Денисенко М.В. Этнические стереотипы русских // Социс. 1999. № 4. С. 69.
- ²⁹ Возжеников А.В. Парадигма национальной безопасности реформирующейся России. М., 2000. С. 314.
- ³⁰ Арутюнян Ю.В. О национальных отношениях в постсоветских обществах: межличностный аспект // Социс. 1999. № 4. С. 58.



V. Федеральная властная вертикаль как фактор ослабления региональных элит

В проводимой почти два года командой В. Путина внутренней политике вполне определенно проявляется стремление совместить два главных типа развития Российского государства: мобилизационный и инновационный. Реализуя в собственно политической сфере в основном мобилизационный курс, Президенту России в значительной степени удалось начать демонтаж некоторых важнейших регуляторов политического процесса как на федеральном, так и на региональном уровнях предыдущего, ельцинского режима. Речь идет о свертывании тактики и стратегии торга и взаимных уступок между федеральными, олигархическими и региональными элитами; общегосударственной переориентации на единые жесткие правовые нормы в масштабах всей страны в деле консолидации своей собственной политической базы и формируемого режима как целого. Есть и другие составляющие данной стратегии, о которых более предметно речь пойдет далее.

Что касается инновационного типа развития и регулирования общественных отношений, то он используется Кремлевской администрацией преимущественно в экономике. Поэтому в данном разделе главное внимание будет сосредоточено на парадигмах мобилизационного направления консолидации российской политической системы (в том смысле, как эту цель представляет себе Центр) и, в значительной мере, тех тенденциях, которые связаны с возросшей за последние годы бюрократизацией и авторитаризацией государства.

С точки зрения логики региональных политических элит существует достаточно много причин, которые должны были подвигнуть Президента В. Путина в начале его карьеры на высшем адми-

нистративном посту к активному поиску союзников для решения задач укрепления своего влияния и расширения правящей коалиции за счет включения в нее элит из субъектов Российской Федерации. Подобная логика обуславливалась тем, что на президентских выборах региональные элиты чисто внешне продемонстрировали монолитную лояльность по отношению к премьер-министру В. Путину. Именно их поддержка сыграла значимую (если не сказать определяющую) роль в его избрании на президентский пост.

С другой стороны, прочный и всесторонний союз с элитами позволил бы в кратчайшие сроки обеспечить административно-политическое укрепление нового режима и преодолеть зависимость от слабо контролируемых им партнеров по исходной коалиции из окружения «семьи» (транзитологические концепции выделяют консолидацию режима как одну из характерных черт переходного периода). Однако вместо подобного союза новый Президент России предпочел не связывать себя какими-либо условиями и договоренностями. И для этого, по-видимому, также существовали вполне определенные политические и административно-управленческие основания.

Прежде всего нельзя забывать, что определенная часть региональных элит, представляя важную составляющую формирующегося режима, связана крепкими многолетними узами совместной деятельности с ближайшим окружением Б. Ельцина и заменить ее в одночасье невозможно без нанесения ущерба себе самому (то есть новому Президенту РФ). Региональные элиты это не только часть исторически изжившего себя «старого порядка» государственной организации, по сути, – они его основа и объективное препятствие масштабных преобразований. Наконец, «низкий уровень смены элит в ходе российской политической трансформации привел, – как считают Г. Голосов и А. Лихтенштейн, – к появлению целого ряда феноменов, которые, не являясь демократическими по существу, служат средствами адаптации авторитарных элит к новым институциональным условиям»¹, поэтому надеяться на их искренность и последовательность в рамках такого гипотетического союза, видимо, не приходится.

Поэтому логика намечаемых командой В. Путина трансформаций, которые затронут интересы большей части элит, продиктовала Президенту России объективную необходимость выстраивания отношений с последними с точки зрения законности и права, а не закулисных, «византийских» договоренностей. Здесь же необходимо упомянуть и о расколе самого путинского окружения, особен-

но на начальном этапе его правления. По утверждению А. Богатuroва, «на президента пытаются влиять либералы ельцинского набора (администрация), государственники-радикалы (они же «новые силовики»), придерживающиеся менее либеральных, но более жестких государственных взглядов с левоцентристским уклоном, и, наконец, государственники-либералы, самый любопытный и, похоже, наиболее перспективный вариант политической философии... Потрафить вкусам всех советчиков сложно, а сам Путин неохотно выражает предпочтения словами»².

Как бы то ни было, но Президент России В. Путин в качестве важнейшей цели создаваемого политического режима избрал императив восстановления субъектности государства и концентрации власти в едином центре. Оценивая с позиций первой половины 2002 г. поставленные В. Путиным цели и степень их реализации, следует признать, что к указанному сроку значительный объем задуманного в начале президентского правления им был уже сделан. Причем, инновационные изменения осуществлялись постепенно, относительно мягко и без явно выраженных столкновений интересов федеральной и региональных элит. «В пользу вывода об усилении централизации власти свидетельствуют изменение расстановки сил в нижней палате нынешнего российского парламента... существенное изменение полномочий и политического влияния верхней палаты... усиление полномочий власти по отношению к региональным и отраслевым элитам в целом»³.

Ретроспективный анализ происшедших за последние два года перемен, которые по сути своей имеют для Российского государства далеко идущие стратегические последствия, позволяет ответить на вопрос о причинах постепенного, мирного исхода региональных элит с политической сцены Российской Федерации. Процесс сдачи ими своих позиций проходит несколько этапов, которые (в первом приближении) хронологически можно представить в виде следующего динамического ряда:

I этап – *подготовительный или планирования системы отношений* (январь – апрель 2000 г.);

II этап – *собирания сил, начала наступления на элиты* (май – сентябрь 2000 г.);

III этап – *адаптационный (вялотекущий) или политико-правового «приручения»* (осень 2000 – весна 2001 гг.);

IV этап – *рутинный, политико-правового «мягко-жесткого» давления* (лето 2001 – весна 2002 гг.).

Конечно, предложенная периодизация достаточно условна, тем более что процедура выстраивания новых принципов взаимодействия федерального центра и региональных элит еще далека от своего окончательного структурирования. Вместе с тем эта схема позволяет систематизированно представить накопление качественных изменений в создаваемой системе «Центр – субъекты Федерации (читай – элиты)»; реальные целевые установки в стратегии укрепления вертикали власти; поэтапность укрепления и расширения сфер своего влияния одной стороной и сдачи позиций другой; а также методологическую и идейную бесперспективность попыток использования элитами наработанных в «ельцинскую» эпоху «византийских» схем взаимодействия с федеральными властями.

Анализируя специфику и составляющие *I этапа – подготовительного или этапа планирования системы отношений* (январь – апрель 2000 г.), следует сразу оговориться, что на первый взгляд этот период не был связан с какими-либо резкими движениями федеральных властей по ограничению политического и административного влияния субъектов Федерации и руководителей регионов. Однако именно в это время начинает складываться общая архитектура будущей стратегии укрепления вертикали власти.

Последнее становится вполне очевидным, если вспомнить, что еще выступая перед депутатами Государственной Думы РФ 16 августа 1999 г. в качестве претендента на пост Председателя Российского Правительства, В. Путин специальный акцент сделал на том, что в развитии «самостоятельности регионов» он видит «магистральный путь развития России как федеративного государства». Однако вместе с тем он считает опасным, «просто неприемлемым и вредным проявление как бесхребетности, так и двойных стандартов по отношению к разным субъектам Федерации. В основе отношений между федеральным правительством и региональными органами власти должен лежать закон и равенство субъектов Федерации... Не национальный признак должен определять политику Центра в отношении того или иного субъекта Федерации, а реальное экономическое положение субъекта Федерации»⁴.

Накануне президентских выборов отношения между Центром и региональными элитами определялись задачами консолидации «партии власти». Благодаря своему высокому рейтингу доверия в оценках общественного мнения и фактической безальтернативности В. Путин оказался в положении, когда практически все региональные лидеры были вынуждены оказывать ему поддержку. В начале

2000 г. многие руководители субъектов Российской Федерации вошли в состав групп поддержки В. Путина: сторонники «Единства» – А. Назаров, В. Платов и А. Рудкой, «Всей России» – М. Шаймиев, В. Яковлев и М. Рахимов, НДР – Д. Аяцков и М. Прусак, «Отечества» – Ю. Лужков и И. Скляр. Тем самым было обеспечено представительство большинства политических сегментов элит за исключением «красных» губернаторов. Со своей стороны, и.о. Президента РФ занял позицию, которая основывалась на отказе от практики предвыборных обещаний при некотором усилении тенденций централизации.

Возникшая ситуация позволяла В. Путину не позиционировать свое политическое кредо и отношение к региональным проблемам и, в то же время, не обещать уступок. Ему удалось избежать дискуссии о будущем федерализма, демонстрируя стремление воссоздать сильную, единую Россию, и демонстративно руководствоваться общегосударственными интересами. Представители всех региональных элит были поставлены в положение, когда любые попытки торга и сепаратных соглашений были бы явно опрометчивыми. И хотя в дальнейшем губернаторы постепенно стали осознавать, что высказались в поддержку политика новой генерации, чьи представления о принципах взаимодействия Центра и регионов существенно отличаются от практик «ельцинской эпохи», однако эти опасения не вышли на уровень публичного обсуждения и не сыграли роль консолидирующего фактора. Их актуализация лишь усилила неопределенность и неуверенность в стане элит⁵.

Одним из немногих свидетельств предполагаемой в будущем жесткой схемы взаимоотношений стало выступление и.о. Президента России на заседании коллегии Минюста РФ в феврале 2000 г., когда он особое внимание уделил проблеме законотворчества в регионах, отметив, что 20 процентов принятых в субъектах законодательных актов противоречат федеральным законам. В скором времени по итогам коллегии создается Межведомственная комиссия по вопросам конституционной безопасности при Минюсте РФ, которой было поручено проанализировать состояние законодательной базы субъектов Федерации и подготовить запросы в Конституционный Суд РФ.

Однако в границах первого этапа подобные заявления и организационные решения воспринимались большинством элит скорее как косметические, чреватые лишь отменой отдельных правовых актов регионов. Большинство региональных лидеров было склон-

но недооценивать волевые и политические качества В. Путина и придерживались мнения, что пока он не готов к активной работе с регионами и что в обозримой перспективе не будет принимать непопулярные в губернаторской среде решения. Предполагалось, что Президент России будет выступать в роли своеобразного арбитра в отношениях между элитами и Правительством РФ, приступившим, в свою очередь, к созданию жесткой бюджетно-налоговой вертикали.

II этап – собирания сил, начала наступления на элиты – охватывает период с мая по сентябрь 2000 г. Президент РФ переходит к принятию стратегических решений, и первым из них стал Указ «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» (13.05.2000 г.). В политическом плане данное решение создало предпосылки для реального выведения представителей Президента РФ в субъектах Федерации и руководителей федеральных территориальных структур из-под контроля президентов республик и губернаторов. Более того, Указ можно воспринимать и как начало создания правового фундамента для проведения административно-территориальной реформы. Хотя вполне очевидно, что подобная реформа возможна лишь в достаточно отдаленной перспективе, поскольку требует создания соответствующих политических, законодательных и организационно-управленческих предпосылок, внесения изменений в Конституцию РФ.

Следующим важным и вполне естественным с точки зрения административной логики шагом по ограничению влияния региональных лидеров стало внесение в Государственную Думу трех президентских законопроектов, которые были направлены на достижение вполне конкретных политических целей. В первом, речь шла об изменении принципа формирования Совета Федерации. Главными задачами здесь выступали: создание правовых и административных гарантий от возможности (пусть и гипотетической, но слишком свежи были воспоминания об инициативах Кремля по отрешению от должности Ю. Скуратова) формирования в верхней палате институциональной базы оппозиции; получения администрацией Президента России дополнительных механизмов контроля над Федеральным Собранием в целом; об устранении совмещения в верхней палате законодательных и исполнительных властных функций.

Второй законопроект предусматривал законодательное оформление возможности отстранять президентов республик и губернаторов (высших должностных лиц регионов) от должности и распус-

кать законодательные собрания. Данное решение должно было привести к усилению контроля со стороны Президента России и его администрации за деятельностью губернаторов; повышению зависимости руководителей регионов от федерального центра; к обеспечению единого правового (а по сути, – политического) режима в Российском государстве; снятию политических и экономических барьеров и ограничений на местных рынках и т.д.

Наконец, законодательное обеспечение возможности губернаторов отстранять от должности руководителей органов местного самоуправления. Этот законопроект должен был сформировать относительно лояльную региональных структур в проведении реформы управления; достроить «вертикаль власти» и довести «волю Центра» до уровня отдельных городов и районов; разрушить систему местного самоуправления как независимую от государственной власти.

Принятие этих законопроектов объективно снижает «прозрачность» законодательной деятельности и процесса принятия решений в целом. В будущем Совете Федерации открытые дискуссии практически исключены. С одной стороны, в верхней палате уже возникла пропрезидентская сенаторская фракция «Федерация», которая начала свою деятельность с организации солидарных голосований, а с другой, – формально члены СФ наделены полномочиями голосовать по важнейшим вопросам с учетом обязывающего решения соответствующей ветви власти на местах, что также может приводить к усложнению работы. И не всегда подходы фракции будут совпадать с установками регионов (элит). Таким образом, уже сейчас можно прогнозировать возникновение противоречий в СФ, хотя в целом понятно, что в новом качестве верхняя палата станет (уже стала) значительно более управляемой, чем прежде.

В политическом плане появление указанных законопроектов означало перевод противоречий взаимодействия региональных элит с Центром из латентной фазы в открытую. Главным следствием начавшейся административной реформы стал процесс приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным. С этого момента суды и прокуратура становятся одним из главных инструментов в реализации стратегии административной централизации. В этих условиях подавляющее большинство региональных лидеров вынуждено было проявлять покорность. Началось явное снижение влияния элит на политические процессы в стране. Ослаблению их позиций способствовало и принятие поправок в закон о

принципах построения органов власти субъектов РФ, введение в действие нового Налогового кодекса.

В рамках наступления на региональные суверенитеты свои решения начинает принимать Конституционный Суд РФ. 7 июня 2000 г. КС признает неконституционными государственный суверенитет Республики Алтай, а также норму, объявляющую недра, землю и леса ее собственностью⁶. Это решение, по мнению многих политологов и правоведов, фактически завершает период суверенизации. Сложившаяся в России политическая конъюнктура дала возможность судебным органам приступить к признанию республиканских суверенитетов юридически ничтожными, причем без официального вовлечения в этот процесс Президента России.

Справедливости ради следует признать, что в рамках второго этапа линия поведения Президента РФ была направлена не на преодоление, а в определенной степени даже на углубление противоречий с региональной элитой. Его региональная политика оказалась органично вписанной в образ лидера, опирающегося на силовиков, готового осуществлять жесткую экономическую стратегию и в то же время достаточно отстраненного от региональных проблем, которые подавались в СМИ как «корыстные» интересы «региональных баронов». Причем массовое сознание достаточно «благосклонно» отнеслось к подобной линии поведения Президента России (см.: рис. 5.1 и рис. 5.2).

Санкционировав «наведение порядка», администрация Президента инициировала начало конфликта между региональными властями и судами. Знаковым в этом плане становится определение Конституционного Суда России от 27 июня 2000 г., в котором был признан не соответствующими российскому законодательству ряд положений конституций Адыгеи, Башкортостана, Ингушетии, Республики Коми, Северной Осетии и Татарстана⁷. Речь шла о таких основах законодательства, как республиканский суверенитет, верховенство местного законодательства, право приостанавливать действие федеральных правовых актов. КС РФ определил, что эти положения утрачивают силу и не подлежат применению, а по сути это решение лишало республики статуса национально-государственных образований.

Параллельно на федеральном уровне активно начинают обсуждаться принципы формирования Государственного совета РФ, и в этот процесс вовлекаются региональные лидеры. В дискуссию вбрасывается идея, что в обозримом будущем Госсовет РФ может стать

Рис. 5.1 Отношение к действиям Президента РФ В. Путина по усилению контроля над региональными органами власти (в % от числа опрошенных по Татарстану в целом)

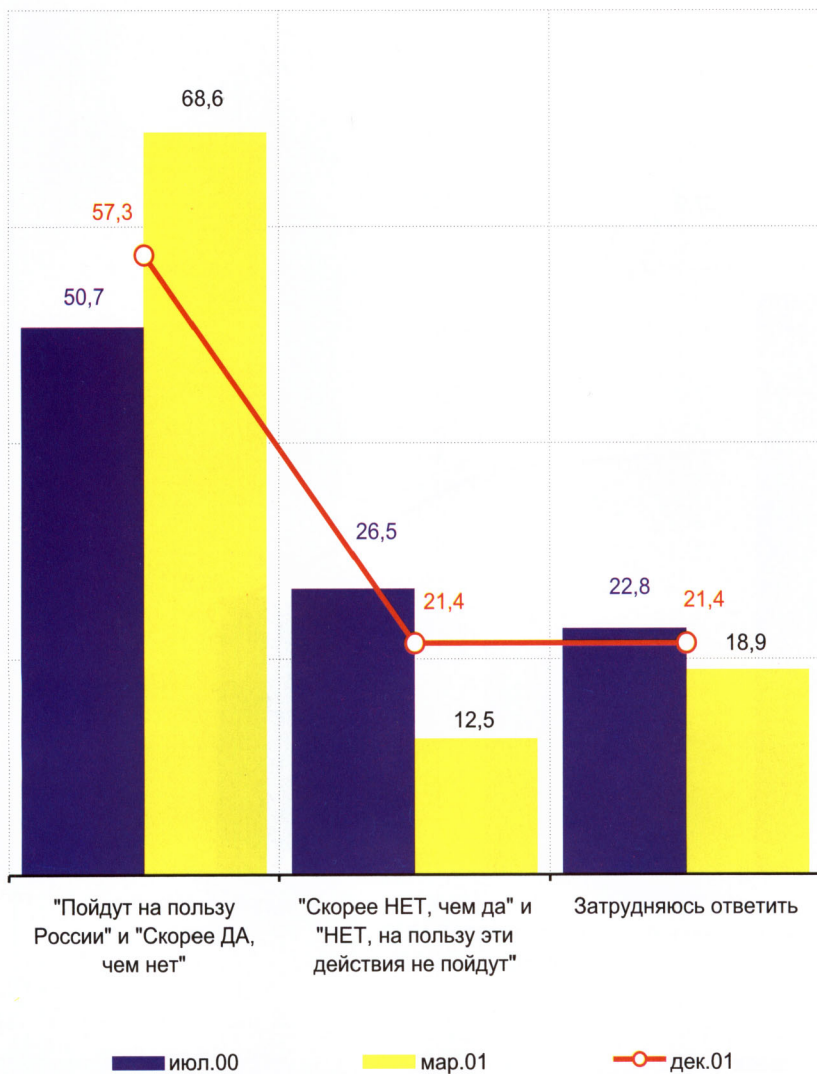
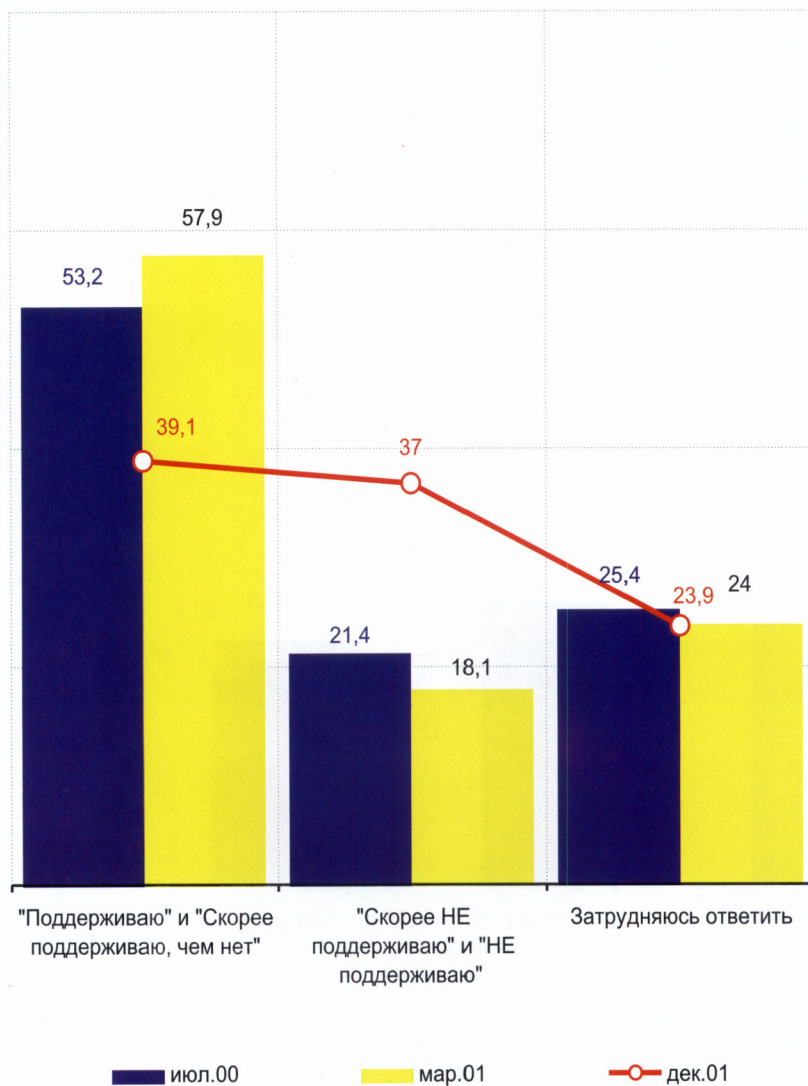


Рис. 5.2 Отношение к действиям Президента РФ В. Путина, направленным на ограничение самостоятельности субъектов Российской Федерации (в % от числа опрошенных по Татарстану в целом)



конституционным органом, обеспечивающим представительство регионов и их интересы на федеральном уровне. Указ Президента РФ от 1 сентября 2000 г. поставил в дискуссии точку. Согласно принятому решению Госсовет РФ обладает исключительно совещательным правом голоса при решении общегосударственных проблем. Дальнейшее развитие событий ясно покажет, что федеральные власти изначально не были заинтересованы в создании дееспособного и авторитетного органа с участием региональных элит, влияющего на ход политического процесса. Весьма характерным в этом аспекте выглядит поручение губернаторам готовить тематические доклады. Новый институт стал, по мнению Центра, адекватной заменой не только Совету Федерации, но и всей системе отношений с губернаторами, созданной в свое время Б. Ельциным.

Другая линия в региональной политике на этом этапе связана с началом постепенного превращения федеральных округов в действенную силу. Полпредам было дано указание взять под контроль региональные выборы. Сам же В. Путин продолжил тактику «равноудаленности» от региональных процессов. Хотя именно в это время принимается решение о внесении изменений в его Указ «О государственных электронных СМИ в РФ». Получила дальнейшее развитие установка на перераспределение полномочий региональных властей в пользу полпредов. Таким образом, в то время как губернаторам был дан Госсовет РФ, за членство в Президиуме которого предполагалась конкуренция, внутри самой федеральной власти продолжалось формирование новой структуры, готовой оттеснить губернаторов от принятия важных политических решений.

Начался новый раунд в отношениях между Центром и регионами России, когда федеральные власти и подконтрольная им Государственная Дума стали определять ход региональной политики. На том этапе Президент РФ В. Путин демонстрировал минимальную склонность к компромиссам с региональными лидерами. Что касается элит, то они, не располагая реальными механизмами и идеологией интеграции или нормативного политического протеста, а также навыками и традициями нестандартного в их среде политического поведения, не проявили в тот момент какого-либо стремления к консолидации и даже не попытались организовать сопротивление этим процессам. В свое время П. Барнелл подчеркивал, что «существенный инициативный выбор институциональных форм имеет тенденцию сопротивляться изменениям... Статусные книги можно переписать, гораздо труднее изменить неформальную прак-

тику»⁸. Вот эту «неформальную практику» политического поведения и реакций, сформированных в предшествующую эпоху, элиты регионов и не смогли вовремя отрефлексировать и должным образом трансформировать⁹.

Как следствие, имеющиеся противоречия в системе «Центр – элиты» не только не были сняты, но получили дополнительный импульс своему дальнейшему развитию и углублению. Политико-организационное подтверждение получил тезис, что источником формирования политической конкуренции (без которой о демократизации говорить не приходится) в постсоветском обществе служат не «пакты», а расколы элит. В связи с этим не надо забывать, что раздробленность элитных слоев общества, по мнению А. Коли, часто выступала в качестве скрытого катализатора социальной нестабильности, которая возвещала о гибели многих демократических экспериментов¹⁰.

Особо следует подчеркнуть, – речь в данном случае должна идти не о «конфликтах на уровне отдельных персонажей и конкретных властвующих группировок», а о существовании в российской политической реальности объективных оснований для их появления. Как подчеркивает В. Гельман, эти конфликты, «открыто проявившиеся в постсоветский период, сформировались значительно раньше... они стали побочным продуктом советской модернизации, в рамках которой развивались латентные противоречия групп интересов. Эти противоречия, в свою очередь, отражали присущий модернизирующимся обществам – включая советское – конфликт между “центром” и “периферией”, сыгравший позднее немалую роль в трансформации политических систем постсоветских государств»¹¹.

III этап – адаптационный (вялотекущий) или политико-правового «приручения» (осень 2000 – весна 2001 гг.) – связан с демонстративно показательной работой Президиума Госсовета РФ. С его трибуны губернаторы получили возможность высказываться, но лишь по тем вопросам, которые были за ними закреплены Президентом России.

Что касается проблем взаимоотношений Центра и регионов, то они как бы отходят на второй план. И хотя некоторые из региональных лидеров вначале попытались поставить вопрос о конституционности законов, определивших контуры федеральной реформы, стремясь минимизировать негативный эффект процесса приведения в соответствие (инициаторами стали – президент Чувашии Н. Федоров и спикер Мосгордумы В. Платонов), в то же время

члены Президиума Госсовета не торопились коллегиально обсуждать накопившиеся противоречия. В итоге конституционный комитет верхней палаты Федерального Собрания так и не внес вопрос о конституционности законов на заседание Совета Федерации.

Самым актуальным для наиболее влиятельных представителей региональных элит в этот период становится вопрос о сроках их полномочий. Его публичное обсуждение было призвано создать видимость компромисса с президентской стороной. В конечном счете, чтобы снять напряженность в отношениях с некоторыми лидерами, федеральный центр пошел на эту уступку. Право участвовать в третьих по счету выборах вместе с М. Шаймиевым получили Н. Федоров, Р. Аушев, М. Рахимов, Э. Россель, К. Илюмжинов, В. Коков, А. Джаримов, М. Николаев, Ю. Спиридонов, Ш. Ооржак, Е. Строев, М. Прусак, Е. Савченко, Л. Полежаев и В. Кресс. Со своей стороны, с принятием данной поправки администрация Президента РФ получила возможность открыто и более жестко навязывать свою волю руководителям регионов, доказывая, что губернаторская оппозиция является лишь формой торга с Центром, а не выражением принципиальных позиций.

Следующим шагом Центра в рамках третьего этапа «закрепления регионов» стало постепенное выведение руководителей субъектов Федерации из поля принятия политических решений общегосударственной значимости. Центр продолжал ориентировать губернаторов на две, казалось бы, полярные по своей сути линии поведения – участие в «глобальных» (общефедеральных и межрегиональных) проектах и решение конкретных хозяйственных задач на местах. На первом заседании Госсовета РФ Президент В. Путин сформулировал политический статус нового института, который должен способствовать определению вектора развития страны, не подменяя парламент и правительство. В. Путин призвал членов Госсовета «подняться над текучкой, над административной суетой, над сугубо региональными проблемами». В то же время проект стратегии развития России до 2010 г., с которым выступил В. Ишаев, был лишь принят к сведению. Не последовало конкретных решений и за обсуждением доклада В. Яковлева о госсимволике.

Знаковым было и декабрьское (2000 г.) заседание Президиума Госсовета. По вопросу о разграничении полномочий между уровнями власти докладывал Президент Республики Татарстан М. Шаймиев. Его трактовка тезиса об «инвентаризации» полномочий федеральной и региональной властей изначально была отличной от

позиции Кремля, поскольку по целому ряду признаков в дальнейшем центральная власть совсем не предполагает, по-видимому, пользоваться договорной формой разграничения полномочий. Поэтому, хотя в целом к началу 2001 г. и наметились позитивные сдвиги в отношениях с республиками, что стало определенной «наградой» за внесение поправок в региональное законодательство, однако это, конечно, совсем не означало, что Центр отказался от своей стратегии на сверхцентрализацию.

Итоги первого года президентства В. Путина позволили аналитикам говорить о завершении первичной консолидации нового российского политического режима при благоприятной социально-экономической и политической конъюнктуре, а также сокращающейся системе обязательств по отношению к прежнему режиму. Российский Президент сохранил стратегическую инициативу и вполне сформировался как доминантный политический актор. В значительной степени ему удалось противостоять объединительным тенденциям олигархических элит и добиться некоторых успехов в реформировании федеративного поля (в том смысле, как он и его администрация понимают существо этого процесса).

Параллельно была решена задача сохранения и использования в целях укрепления федеральной властной вертикали институциональных и процессуальных основ политической системы, сформированной на правовой базе Конституции РФ. «Это позволяет Президенту в полной мере использовать властный ресурс своего поста, а также такие специфические характеристики существующей системы, как, например, доминирование исполнительной власти над представительными органами, разделение полномочий исполнительной власти между главой государства и Правительством – с переносом на последнее всей ответственности за социально-экономическую политику, – а также широкие возможности для политического маневрирования и применения неформальных механизмов принятия решений»¹².

IV этап – рутинный или политико-правового «мягко-жесткого» давления (лето 2001 – весна 2002 гг.) – в отношениях с элитами характеризовался сохранением (чисто внешне) тенденций к снижению внимания федеральных властей к региональной политике. Эта тенденция порой становилась особенно демонстративной, поскольку май 2001 г. должен был стать месяцем подведения промежуточных итогов «административной реформы». «Административная реформа» условно начинает признаваться «состоявшейся», хотя анализ

показывает, что ситуация здесь далека от желаемой, а недоучет регионального фактора может обернуться в дальнейшем серьезными общегосударственными проблемами.

В этот период происходит переключение внимания Центра на серию проблем, связанных с запуском ряда экономических реформ и программ реструктуризации. Что касается руководителей регионов, то президентов республик и губернаторов стремятся сделать рядовыми «соучастниками» этого процесса, привязав к федеральным реформам. Индикатором последнего тезиса стала ситуация в Госсовете РФ. Все действия Центра свидетельствовали об отсутствии заинтересованности к разработкам, предлагаемым рабочими группами. После выступления Президента Татарстана М. Шаймиева о разграничении предметов ведения его концептуальный подход был отправлен на доработку и забыт; предложения рабочей группы во главе с В. Крессом о создании вертикально-интегрированных энергетических компаний, между которыми делилась бы территория страны, постигла та же участь, что и наработки В. Ишаева по экономической стратегии, Ю. Лужкова – по госстроительству и Л. Полежаева – по реформе ЖКХ и пр. Губернаторам в данной ситуации остается лишь заявлять о своем особом мнении по всем этим вопросам. А уход М. Шаймиева из Совета Федерации стал символом ослабления позиций в этой структуре наиболее активных лоббистов региональных интересов. В целом же очевидно, что именно в этот период начинает расти губернаторское недовольство, которое увеличивалось пропорционально исчезновению надежды на повышение роли Госсовета РФ.

К середине 2001 г. во всей остроте встал вопрос приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным (и это несмотря на то, что 80% законодательных актов были приведены в соответствие). Оставшиеся 20% представляют самые спорные ситуации, требующие точечного, а не «валового» подхода. Здесь, прежде всего, – проблемы республиканского суверенитета и связанного с ним комплекса прав местного самоуправления.

Эти вопросы особенно актуальны для наиболее «нетипичных» регионов России – национальных республик и Москвы. А о том, что данный вопрос не снят с повестки дня, явилось очередное решение Конституционного Суда РФ теперь по ходатайству С. Кириенко (апрель, 2001 г.). Речь шла об официальном разъяснении решения КС от 27 июня 2000 г., поставившего вне закона республиканский суверенитет. (Показательно, что решение КС РФ последовало бук-

важно через две недели после инаугурации Президента РТ М. Шаймиева.)

Стало очевидным, что запущенный процесс «наступления» на регионы довольно сложно остановить. Действия В. Путина открыли поток ведомственных интересов, когда практически каждая федеральная структура стала выстраивать собственную властную вертикаль, устанавливая контроль над территориальными подразделениями. Губернаторы в очередной раз были не готовы к давлению, которое на них стали оказывать федеральные структуры.

Общие тенденции развития политической ситуации вновь оказались негативными для регионов: (1) Президент РФ «через голову» Совета Федерации подписал закон о разграничении государственной собственности на землю, вызвавший огромное неприятие ряда регионов. (2) Центру удалось «продавить» решение, лишаящее регионы «права голоса» при назначении региональных милицейских начальников. (3) Началось свертывание конституционно-договорных основ Российской Федерации. (4) Произошло подчинение региональных избиркомов ЦИК РФ. (5) Президентом России был подписан закон, запрещающий губернаторам участвовать в выборах в случае досрочной отставки или отрешения от должности.

Стало очевидным, что реальная задача «укрепления властной вертикали» заключалась в главном и основном в концентрации власти и ресурсов в руках Центра. Хотя, с другой стороны, сложившаяся к середине 2001 года ситуация продолжала характеризоваться высокой степенью неопределенности. Усиление Центром своего влияния в регионах сделало ситуацию на местах более противоречивой, спровоцировало дробление региональных элит, деление ее на «федералов» и «регионалов» с «муниципалами», что, впрочем, выступает вполне логичным с точки зрения политического процесса¹³.

К числу явных проблем региональных лидеров следует отнести:

– *усиление тенденции на свертывание Центром конституционно-договорной формы федерализма, установка на фактическую ликвидацию системы договоров о разграничении полномочий и предметов ведения. Федеральный центр искусственно начал абсолютизировать примат равенства субъектов РФ, играя на амбициях регионов-реципиентов.*

– *Укрепление «властной вертикали» все больше напоминает борьбу с ложными мишенями. Если раньше опорой режима в России служили президенты республик и губернаторы, то в настоящее вре-*

мя (ослабив региональные элиты) Центр может потерять контроль над ситуацией: старая модель «президент – губернаторы» находится в полуразрушенном состоянии, новая не создана и не может быть создана, пока губернаторы остаются выборными, а Россия – федеративным государством.

– *Практически принятым можно считать решение об обязательном применении смешанной системы на выборах законодательных органов власти.* За смешанную систему высказался замглавы президентской администрации В. Сурков и Председатель ЦИК А. Вешняков. Кроме того, ЦИК предпринимает действия по созданию «избиркомовской вертикали».

– *Усиление процесса перераспределения экономических ресурсов в пользу Центра.* Ключевым здесь стал вопрос о земле. Принимаемые законы фактически делают землю федеральным ресурсом, лишая регионы и муниципальные образования значительной доли собственности на землю и поступлений от арендной платы. В соответствии с законом перечни земельных участков, находящихся в государственной собственности, составляются в Правительстве РФ, которое их и утверждает.

– *Принятие Земельного кодекса на фоне неоднозначной оценки регионов.* Показательно, что федеральные власти, открыто лоббируя законопроект, пренебрегли мнением территорий. Фактически была нарушена неформальная договоренность, достигнутая губернаторами и Президентом России в ходе одного из заседаний Госсовета РФ, когда В. Путин однозначно указал на необходимость решения земельного вопроса с учетом мнений регионов.

Следствием проводимой Центром региональной политики стало не только кризисное положение, в котором она оказалась к началу 2002 года, но и высокая степень ее разбалансированности. Причинами тому стали: несовпадение федеральных ведомственных интересов в сочетании с попытками кулуарных договоренностей элит с администрацией Президента России. Здесь же и непоследовательность Кремля в стремлении к жесткому давлению на региональные элиты и «смягчающими» тенденциями; колебания между явным желанием и ограниченностью возможностей по превращению лидеров регионов в статистов федерального центра.

Примером реальной направленности политики федеральных властей в отношении субъектов РФ стали скандальные ситуации в Якутии и Удмуртии, связанные с открытым давлением на регионы и их руководителей. Центризбирком начал выступать в качестве цен-

тра политического влияния, стремящегося определять ситуацию на региональных выборах. Якутская ситуация вскрывает большинство проблем политики Центра, превратившуюся в «многосерийную» политическую интригу и не способствующую оптимизации отношений с региональными элитами. Налицо тактика двойных стандартов федеральных ведомств и чрезмерные претензии на влияние в регионах.

Конфликты в Якутии и Удмуртии показали: политика «продавливания» федеральных интересов на региональном уровне постепенно становится знаковым фактором нынешнего этапа общероссийского политического процесса. Но эта же политика приводит к усилению противоречий с региональными элитами, поскольку затрагивает их существенные интересы и не способствует укреплению «вертикальных» отношений. И хотя проблемы пока удается разрешать на уровне закулисных переговоров, но ясно также и то, что если напряженность и конфликты будут множиться, ситуация со временем может выйти из-под контроля Центра и привести к полному развалу его отношений с регионами.

Показательна в этом смысле позиция замглавы президентской администрации Д. Козака, возглавляющего Комиссию по разграничению полномочий между уровнями власти, которую нельзя назвать компромиссной. В одном из своих выступлений он отметил, что договоры о разграничении «засоряют» правовое пространство и большинство из них должно быть аннулировано¹⁴. Очевидна последовательная линия Центра на отказ от договоров с минимумом исключений и перераспределение сферы совместного ведения в его пользу. При этом Центр стремится представить эти тенденции как инициативу «снизу», добиваясь, чтобы губернаторы сами отказывались от своих полномочий. Инструментами давления выступают Комиссия Д. Козака, администрация Президента РФ, полпреды, прокуратура и федеральные суды.

В аспекте указанных обстоятельств становится вполне понятным, что федерализм как форма государственного устройства уже не воспринимается столичными структурами в качестве значимого ориентира. К федерализму все больше относятся как к «пережитку» ельцинского периода и уступке регионам. Взамен усиливаются тенденции в направлении унитаризма. Не может не настораживать также и тенденция, связанная со стремлением федерального центра полностью устранить из политики фактор регионального своеобразия. Данный подход, конечно, выглядит естественным с точки

зрения федеральной бюрократии, однако даже гипотетически полностью исключить действия этого фактора нельзя. Если его своевременно не гармонизировать политико-правовыми способами, то этот фактор будет проявлять себя в формах сепаратизма и межнациональных конфликтов¹⁵. То же относится и к сфере совместного ведения. Цивилизационный опыт доказывает, – полномочия перераспределяются вместе с ответственностью, груз которой рано или поздно окажется для федеральных властей неподъемным и приведет к избыточным напряжениям во всей системе государственных отношений, появлению протестных очагов в субъектах Федерации.

Параллельно федеральными институтами продолжают вводиться дополнительные ограничители для региональных элит. Госдума приняла во втором чтении поправки к закону об общих принципах организации государственной власти в регионах, которые запрещают совмещение депутатской деятельности не только с государственной, но и с муниципальной службой. На фоне этих решений позиция Президента В. Путина в отношениях с региональными элитами становится все более определенной. Логика централизации оказалась сильнее, чем изначально предполагалось, и вовлекла в свою орбиту интересы самых разных федеральных структур. В этой ситуации Президенту РФ с неизбежностью приходится брать на себя функции арбитра, смягчающего напряженную ситуацию и хотя бы на вербальном уровне занимать более четкую позицию.

Что касается Госсовета РФ, то он как институт интеграции федеральных и региональных интересов работает все менее эффективно, решая лишь тактические задачи. Поэтому позиционирование Президента России в системе «Центр – субъекты Федерации» представляет уже отдельную проблему. По определению, его основная функция должна заключаться в соблюдении меры в политике централизации. Однако за время его правления проблема конструктивного компромисса с региональными элитами ни разу не была обозначена в качестве самостоятельной политической задачи. Напротив, все ярвственнее проявляют себя тенденции в направлении реставрации унитарного государства, создания для региональных элит безвыходных ситуаций, силового давления и т.п. Временные компромиссы с отдельными губернаторами пока носят тактический и локальный характер и не воспринимаются как система или модель сглаживания противоречий между Центром и регионами.

Для понимания мобилизационных изменений в российской элитной структуре целесообразно обратиться к модели «элитной

трансформации», предложенной в 1980–1990-е годы американскими политологами М. Бартоном, Р. Гантером и Д. Хигли. По их трактовке, преодоление раскола элит является важнейшим элементом упорочения новых демократических режимов. При этом трансформации могут идти через две формы консолидации: (1) слияние элит, которое происходит в итоге длительного «эффекта накопления», приводящего к созданию «основанного на согласии союза элит», и (2) общество элит, которые после непримиримой конфронтации «сознательно реорганизуют свои интересы, договариваясь о компромиссах по основным расхождениям»¹⁶. Для Российской Федерации более продуктивным выступает второй путь. По мнению Ф. Шмидтера, «наиболее благоприятной средой для последующей консолидации является «согласованный переходный период», когда элита прежней автократии и оппозиция попадают в патовую ситуацию, вынуждающую уважать интересы друг друга»¹⁷. Однако само по себе сближение элит еще не ведет к появлению стабильного демократического режима. Напротив, почвой для этого может стать стремление если не восстановить автократию, то ограничить политический плюрализм.

В нынешней ситуации, когда губернаторы остаются сильными игроками на своем уровне и сохраняют выборность, Президент России должен быть объективно заинтересован в выполнении роли арбитра при столкновении федеральных и региональных интересов. Как считает М. Ильин, «президентская власть могла бы сыграть роль интегрирующего политического авторитета, который под стать микадо или констановскому монарху исполнял бы исключительно функции интегратора и посредника», подкрепляя их программой «логически связанных между собой реформ и, что особенно важно, пактов между участниками отечественного политического процесса»¹⁸. Однако пока инициативы Президента Российской Федерации в реализации этого сценария крайне незначительны.

С другой стороны, реставрация унитарной модели в условиях России открывает безграничные возможности для калькирования уже существующих и воспроизводства новых теневых структур влияния. Неслучайно М. Афанасьев считает, что клиентелизм как основной механизм взаимодействия свойствен не одним лишь элитам, а всему российскому политическому обществу; элитная структура воспроизводится в качестве одной из основ российской политической системы¹⁹. Данная проблема также выступает предметом специального рассмотрения.

Проведенный анализ позволяет утверждать, что на протяжении последних двух лет в России все отчетливее проявляют себя тенденции (которые во многом перешли в разряд закономерностей) целенаправленного формирования политического режима, важнейшей составляющей которого выступает прагматизм государственной политики и односторонне (централистски) понимаемый национальный интерес. При этом возникающий периодически диалог с региональными элитами чаще всего идет в категориях примата «сильного государства» и «порядка», пропагандируемых в качестве важнейших механизмов и способов решения практически всех политических и социально-экономических проблем. И хотя в целом политические институты и государственные структуры продолжают функционировать в конституционных рамках, это, однако, не исключает практикуемого перемещения из политического процесса отдельных групп влияния и упрочения дальнейшего контроля над региональными структурами – субъектами Федерации – в целом и элитами, в частности.

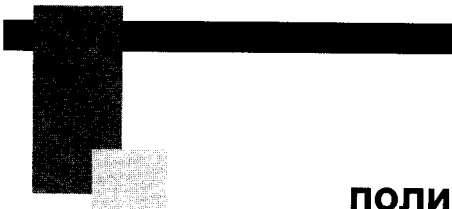
ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Голосов Г.В., Лихтенштейн А.В. «Партии власти» и российский институциональный дизайн: теоретический анализ // Полис. 2001. № 1. С. 13-14.
- ² Богатуров А. Пять синдромов Ельцина и пять образов Путина. (Ретроспектива личностной дипломатии в России) // Pro et Contra. 2001. Т. 6. № 1-2. С. 130-131.
- ³ Гаман-Голутвина О. От коронации к инаугурации или от инаугурации к коронации? Истоки и современные особенности российской тенденции концентрации власти // НГ. 2001. 5 апреля.
- ⁴ «Выборы – то борьба за власть, но не против государства». Выступление Владимира Путина перед депутатами Государственной Думы 16 августа 1999 года // НГ. 1999. 19 августа.
- ⁵ «Наиболее активно Путина поддержали в национальных республиках с «контролируемым» голосованием... Путину удалось привлечь на свою сторону руководителей республик, в том числе самых крупных – Татарстана, Башкирии и Дагестана... результат был достигнут не в ельцинском стиле односторонних уступок и «торговли» суверенитетом, а иными способами». Но в отличие от 1996 г. региональные элиты «рассчитывали не на новые уступки со стороны Центра, а на то, что предполагаемое наступление «государственника» Путина на их права не перейдет некие рамки и сторонам удастся договориться». – Туровский Р., Макаренко Б. Итоги президентских выборов и перспективы политического развития России. Новый глава государства стоит перед

- нелегкой задачей – выбором сбалансированной стратегии // НГ-сценарии. №4 (49). 2000. 12 апреля.
- ⁶ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального Закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.
- ⁷ См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 г. № 92-0 «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 29. Ст. 3117.
- ⁸ Цит. по: Гельман В. Шахматные партии российской элиты // www.politic.donetsk.ua/ru/st001/gelman2.shtml
- ⁹ Как подчеркивает С. Мейнуоринг, большая роль в процессе движения к согласию «принадлежит структурным, институциональным и культурным факторам, при сохранении автономности политических элит. Иными словами, эти «макрофакторы» не являются определяющими: политические элиты (сами по себе, даже перед лицом угроз – *авт.*) могут оказываться неспособными к достижению согласия в благоприятных условиях и, напротив, достигать его в неблагоприятных ситуациях». – Мейнуоринг С. Роль элит // Пределы власти // www.russ.ru:8080/antolog/predely/1/dem2-2.htm
- ¹⁰ См.: Коли А. Демократия и развитие // Льюис Д., Каллаб К. Пересмотр стратегий развития. Нью-Джерси: Транзэкшн букс, 1986. С. 178.
- ¹¹ См.: Гельман В.Я. Постсоветские политические трансформации. Наброски к теории // Полис. 2001. № 1. С. 22; Р.Туrowsкий. Политическое расщепление российских регионов (история и факторы формирования) // Партийно-политические элиты и электоральные процессы в России / Сер. Политология. Вып. 3. М., 1996.
- ¹² Бадовский Д.В. Эволюция политической системы: от модели «тотального диалога» к «огосударствлению элиты» // «Реконструкция» государства: современные задачи и организация эффективной исполнительной власти. 2001. № 4. // www.niiss.ru/Publications/Seminar/04/6.htm
- ¹³ Как подчеркивает В.Я. Гельман, «если в развитых демократиях политическая конкуренция (по крайней мере, на уровне партийных систем) поддерживается благодаря «замороженным» социетальным расколам, то в процессе демократизации решающее значение имеют расколы элит, создающие базу для политической конкуренции. Особенно велика важность последних для политического развития постсоветских обществ,

где относительно слабая выраженность социетальных расколов на уровне идеологических альтернатив сочетается с высокой зависимостью «массовых клиентел» от патронажа со стороны элит». – Гельман В.Я. Постсоветские политические трансформации. Наброски к теории // Полис. 2001. № 1. С. 22.

- ¹⁴ См.: Бабаева С. Они больше не будут. Договоры между центром и регионами отомрут // Известия. 2001. 11 октября.
- ¹⁵ В связи с указанными процессами уместно вспомнить рекомендацию М. Ильина: «Прежде всего следует преодолеть искушение быстрых и радикальных «судьбоносных» решений. Принципиально важно проработать недостаточно освоенные модели развития, инвентаризировать и оценить *все* возможности политической организации: реально используемые, латентные или даже потенциально мыслимые в рамках различных хронологических логик». – Ильин М. Политическое самоопределение России // *Pro et Contra*. 1999. Т. 4. № 3. С. 84.
- ¹⁶ See: M. Burton, R. Gunther, J. Higley. Introduction: Elite Transformations and Democratic Regimes // *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge, Cambridge University Press, 1992. P. xi.
- ¹⁷ Шмидтер Ф.К. Угрозы и дилеммы демократии // *Пределы власти* // www.russ.ru:8080/antolog/predely/1/dem2-2.htm
- ¹⁸ Ильин М. Политическое самоопределение России // *Pro et Contra*. 1999. Т. 4. № 3. С. 84-85.
- ¹⁹ См.: Афанасьев М. Клиентела в России вчера и сегодня // Полис. 1994. № 1; Он же: Изменения в механизме функционирования правящих региональных элит // Полис. 1994. № 6.



Специфика политического процесса в России.

Вместо послесловия

Политический процесс последнего десятилетия в значительной мере базируется в Российской Федерации на фундаменте исторических традиций и особенностей предшествующего этапа развития советского государства, оказывая влияние на всю совокупность субъектов политических взаимодействий, носителей и институтов власти. Период, прошедший после развала СССР, – слишком ограниченный срок, чтобы общество освоило демократические принципы в качестве императива существования. Поэтому до сих пор субъекты политических отношений во многом продолжают действовать на основе тех ролей и функций, которые были заданы детерминантами прошлого и которые в новых исторических условиях продолжают определять природу и специфику процесса.

К этому следует добавить, что любые российские модернизации практически всегда носили преимущественно не эволюционный, а насильственный и мобилизационный характер, что, в свою очередь, с неизбежностью воспроизводило и продолжает воспроизводить неорганичность и непропорциональность некоторых трансформаций. Эти процессы не завершены и сегодня. Более того, нововведения в направлении выработки механизмов достижения общественного и гражданского согласия, социального и политического партнерства, соблюдения демократических прав при принятии политических решений во властных вертикалях идут крайне медленно, противоречиво и дискретно.

Вертикальные, иерархические отношения доминируют над горизонтальными, территориальными, обыденными и воспроизводят их по своей матрице. По сути, на постсоветском политическом

пространстве продолжают господствовать принципы ушедшей эпохи, а само это пространство продолжает оставаться статусно дифференцированным и фрагментированным. В России и сегодня нужно говорить об институциональной неразделенности власти и высоком уровне ее монополизации. Естественным следствием последнего выступает затрудненность появления и укрепления демократических тенденций и традиций в политическом процессе.

Властно-административная дифференциация продолжает носить определяющий и всеобъемлющий характер, а формируемое ею статусное место в политико-правовом пространстве практически всегда становится самоцелью существования партий, движений, административных и политических структур. В этих условиях политический процесс характеризуется избыточно доминантной ролью политики, которая пронизывает все сферы общества. Механизмы саморегуляции либо не запущены, либо действуют в весьма ограниченном объеме. Как подчеркивают некоторые исследователи, характеризуя нынешнее состояние России, государство и формирующееся гражданское общество «пространственно невменяемо», адекватное пространственное самописание и рефлексия отсутствуют¹.

Неслучайно в последние годы актуализируются уже существовавшие ранее противоречия, проблемы и конфликты, но почти нет признаков становления каких-либо новых автономных политических образований – партий в цивилизационном смысле слова или власти общественного мнения, способных адекватно воздействовать на направления и динамику политического процесса. Важнейшая особенность российского (а по сути своей, – советского) политического пространства – это универсальность властно-силовых отношений, пронизанность ими всех хозяйственных, партийных, этнических, социальных и другого типа структур. В России ускоренными темпами формируется централистское государство и его единая пространственная (территориальная) структура. Любые другие автономные, имманентно присущие демократическому способу организации социума структуры либо отсутствуют, либо существуют на уровне тенденций. Как следствие, поведение субъектов политики возможно только путем приспособления к такому политическому пространству, даже если это относится к альтернативным по отношению к нему элементам.

В этих условиях взаимодействие федерального центра с региональными структурами продолжает развиваться по логике реформы федеративных отношений, начатой в 2000 г. Сейчас эта реформа

вступила в ответственный этап, поскольку завершается работа Комиссии по разграничению полномочий и предметов ведения между Центром и регионами. Весьма показательно, что идеология указанных трансформаций предусматривает их увязку с реформой межбюджетных отношений, которая предполагает изменение соотношения федеральных и местных налогов и превращение федерального казначейства в основной канал финансовых потоков из Центра в регионы.

Более того, программа межбюджетного федерализма делает возможным фактическое введение внешнего управления. Допускается временное ограничение налогово-бюджетных полномочий регионов. А в случае неспособности региональной власти исполнять свои бюджетные обязательства контроль над исполнением бюджета может временно перейти к федеральному центру. Весьма показательно, что в одном из протоколов заседания указанной комиссии подчеркивается, что создание единого правового поля «необоснованно» затянулось, поэтому Москва в последний раз предлагает регионам решить «федеративный вопрос» полюбовно: субъектам предлагается исключить из договоров и соглашений нормы, противоречащие федеральной Конституции и законам «в целом», или «содержащие юридически значимые положения»².

Или другой пример. В предложенной комиссией Д. Козака «Концепции разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по общим вопросам организации органов государственной власти и местного самоуправления» содержится норма, согласно которой «федеральное регулирование может быть не только основополагающим, но и в достаточной степени детальным». Речь, другими словами, идет о закреплении сложившейся и во многом не эффективной практике законотворчества на федеральном уровне, не оставляющей места для последующего законодательного регулирования субъектам Федерации. Данное обстоятельство тем более трудно объяснимо, поскольку уже не раз представителями регионов ставился вопрос о необходимости внесения изменений и дополнений в Федеральный закон о принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий в части более четкого разграничения совместных полномочий и исполнения законов в этой сфере. По мнению многих специалистов, по предметам совместного ведения в федеральных законах должны содержаться лишь рамочные нормы, общие принципы и подходы, в пределах которых

субъект Федерации обладает свободой законодательного регулирования.

Сложившаяся практика принятия федеральных законов по предметам совместного ведения на данном этапе не вполне соответствует принципам федерализма и потому нуждается в совершенствовании. Утверждать же обратное, как это делают авторы Концепции, – о создании «оптимальной модели участия субъектов», – на деле означает уход в некий виртуальный мир и отказ от реального решения проблемы. В настоящее время участие субъектов Федерации в этом процессе крайне формализовано, что признается как на региональном, так и на федеральном уровнях. До сих пор не сформировалась традиция совместной работы и взаимного учета мнений и интересов регионов на этапе разработки законопроектов.

По данным учетной статистики, проекты федеральных законов, внесенные в порядке законодательной инициативы представительными органами власти субъектов Федерации в Государственную Думу РФ, зачастую не проходят дальше рассмотрения в профильных комитетах. Так, за 2001 год было внесено 314 подобных законопроектов и лишь 11 из них обрели силу закона. 72 законопроекта были отклонены, 179 – возвращены. Низкая эффективность законодательных инициатив субъектов в значительной мере обусловлена несовершенством как регламентных норм Государственной Думы РФ, так и механизмов согласования интересов Федерации и ее субъектов.

Приведенный пример однозначно указывает на необходимость более четкого регламентирования процедур принятия федеральных законов, которые должны определять: за что отвечает федеральный центр и за что – субъект Федерации. В этих целях было бы целесообразным: (а) установить требование обязательного согласования законопроекта с более чем половиной субъектов Федерации до внесения его в Государственную Думу; (б) ввести практику предварительного рассмотрения Государственным советом РФ наиболее важных законопроектов, вносимых в Госдуму Президентом России; (в) принять специальные согласительные процедуры голосования палатами Федерального Собрания по проектам, затрагивающим непосредственные интересы национальностей, в которых речь идет о культурно-исторических традициях народов, языковом общении, проблемах сохранения малочисленных народов и т.д.

В Совете Федерации следовало бы использовать «принцип консенсуса», а при необходимости учета интересов отдельных на-

циональностей – вести подсчет голосов членов палаты отдельно от краев, областей и отдельно от республик и автономных образований. В Государственной Думе для принятия законопроектов по таким вопросам установить требование о необходимости поддержки соответствующего проекта большинством в 4/5 голосов от общего числа депутатов. Кроме того, необходимо выработать механизм приведения самих федеральных законов в соответствие с Конституцией Российской Федерации.

Пока же сам факт появления Концепции по разграничению полномочий в том виде, в каком она была представлена на обсуждение, достаточно определенно свидетельствует об устойчивой тенденции Центра на свертывание (ограничение) конституционно-договорной формы федерализма. Администрация Президента РФ вполне определенно демонстрирует стремление ликвидировать (или, по крайней мере, жестко сузить) саму систему договоров между Центром и регионами и в связи с этим несколько искусственно абсолютизирует примат равенства субъектов Федерации, делая акцент на амбициях слабого большинства – регионов-реципиентов. Федеральные власти стремятся нивелировать фактор объективных межрегиональных различий социально-экономического и этно-культурного характера, который объективно и выступает теоретико-методологической базой для «индивидуального» разграничения полномочий через договоры.

Анализ политической составляющей данного подхода свидетельствует, что эта инициатива Центра привела к политической дифференциации среди губернаторов. С одной стороны, наиболее зависимая их часть выступила с предложениями по «добровольному» отказу от договоров; с другой, – центром противостояния кремлевским инициативам стали руководители ряда национальных республик, которым в начале 1990-х гг. удалось закрепить за своими регионами не только значительные полномочия, но и высокий уровень собственной ответственности за них.

Ситуативным решением по снятию возникших разногласий по разграничению полномочий и предметов ведения может стать специальный орган представительства интересов республик в федеральном центре (например, выделение из Государственного Совета при Президенте РФ верхней палаты). И вполне понятно, что появление такого органа позволит закрепить за национальными республиками особый статус в политическом процессе России. Но очевидно также и то, что эта структура вряд ли получит какие-либо реальные полно-

мочия, поскольку в таком случае в системе государственной власти России *de facto* может произойти закрепление идеи «асимметричной» Федерации, оппонентом которой в последние годы выступает сам Центр. Более того, создание подобного органа объективно может «спровоцировать» и начало реформы административно-территориального деления страны.

В любом случае реализация федеративной реформы по схемам федерального центра усилит на ближайшую перспективу дифференциацию регионов. Жесткая привязка концепции разграничения предметов ведения к концепции межбюджетных отношений приведет к тому, что «асимметричная» Федерация сменится «многэтажной». Верхние этажи займут регионы-доноры, которые получат определенную свободу на проведение бюджетной политики, нижние из числа высокодотационных регионов станут кандидатами на внешнее управление.

Другим направлением опосредованного воздействия на регионы может стать изменение институциональных отношений Центра с субъектами Федерации на макроуровне. Речь здесь идет о попытках использовать для размывания региональных режимов системы пересекающихся юрисдикций. Военные, судебные (общей юрисдикции) и арбитражные округа надстраиваются над границами нескольких регионов и не совпадают друг с другом, что создает достаточно весомый ограничитель власти губернаторов³. Комиссия Д. Козака не исключает и создания межрегиональных административных судов для разрешения спорных вопросов между субъектами.

Таким образом, даже точечный анализ отдельных действий и решений Кремлевской администрации свидетельствует о сохраняющейся стратегической тенденции на централизацию (если не сказать, – унитаризацию) Российского государства, укрепление моноцентрической политической системы, сосредоточение функции политического контроля в Центре. Поэтому отношения между Центром и регионами в результате принимаемых действий не только не стали более ясными, но наоборот – более противоречивыми. Сейчас уже многим становится очевидным, что запущенный Президентом РФ В. Путиным процесс наступления на регионы очень сложно остановить, даже если бы этого захотел сам президент. Принятые решения открыли «ящик Пандоры» ведомственных интересов, когда практически каждая федеральная структура начинает выстраивать собственную властную вертикаль.

Все это дает основания считать, что современная Россия в значительной мере продолжает функционировать как имперское государство, о чем доказательно свидетельствуют фактическое отсутствие контроля за действиями Центра, патерналистская система отношений «метрополия – провинции» с принципом подчиненности в административных, бюджетных и налоговых отношениях. Однако история уже доказала, что имперские принципы политического, социального и экономического управления жизнеспособны лишь в ограниченно заданной, жестко организованной системе координат. И существовать такое государство может лишь в условиях авторитарного политического режима. Появление же и укрепление демократических переменных с неизбежностью ведет к дезорганизации системы и, в конечном счете, к ее распаду.

Поэтому с точки зрения исторической перспективы Россия (даже при условии временных откатов и отходов от общецивилизационной парадигмы на укрепление демократии) обречена на демократическую, федеративную форму государственного устройства. Иного не дано... Любые другие решения, как бы заманчиво они не выглядели (и, казалось бы, ни были направлены на сохранение и укрепление единства России), на деле дадут противоположный результат, – будут усиливать сепаратистские настроения и общие тенденции дезинтеграции общества и государства.

Субъектам Российской Федерации и Федерации в целом предстоит еще большая работа по определению места каждого в системе федеративных отношений, по преодолению сложностей и противоречий на всех уровнях взаимодействия. Этот процесс по степени сложности в достижении компромиссов, а также по временной протяженности, без сомнения, будет сравним с периодом становления нового российского федерализма. Поэтому в основе политики и действий властей всех уровней всегда должна быть высокая мера ответственности перед историей и будущими поколениями россиян. Многовековое сосуществование народов, каждый из которых имеет свою неповторимую историю, – это и есть уникальное достояние, с которым Россия как целостное и единое государство должна поступательно развиваться в XXI веке.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Каганский В.Л. Административно-территориальное деление: логика системы и противоречия в ней // Известия РАН. Сер. География. 1993.

№ 4; он же: Теоретическая география советского пространства // Иное. 1994.

² См.: Бабаева С. Они больше не будут. Договоры между центром и регионами отомрут // Известия. 2001. 11 октября.

³ См.: Бунин И., Зудин А., Макаркин А., Макаренко М. Второй этап президента Путина // Politcom. Ru / www.politcom.ru/p_pr.php#label8.



Литература

- Абдулатипов Р.Г. Историческая многонациональность в России: политика, мораль, управление. М., 1999.
- Абдулатипов Р.Г. Россия на пороге XXI века: состояние и перспективы федеративного устройства. М., 1996.
- Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф. Опыт федерализма. М., 1994.
- Абдулатипов Р.Г., Михайлов В.А., Чичановский А.А. Национальная политика Российской Федерации: от концепции к реализации. М., 1997.
- Алаев Э. Административно-территориальное деление России // Федерализм. 1999. № 2.
- Алаев Э. Страны, народы, государства // Федерализм. 1997. № 2.
- Аринин А.Н. Конституционно-правовое закрепление федеративных отношений в практике зарубежных государств и его значение для становления и развития российского федерализма // Конституционно-правовые проблемы развития российского федерализма. М., 2000.
- Аринин А.Н. Российская государственность и проблемы федерализма. М., 1997.
- Аринин А.Н., Марченко Г.В. Уроки и проблемы становления российского федерализма. М., 1999.
- Арутюнян Ю.В. О национальных отношениях в постсоветских обществах: межличностный аспект // Социс. 1999. № 4.
- Арутюнян Ю.В., Дробижева Л.М. Этносоциология: пройденное и новые горизонты // Социс. 2000. № 4.
- Асимметричная Федерация: взгляд из центра, республик и областей. М., 1998.
- Баглай М. Конституционное право Российской Федерации. М., 1998.
- Блауберг И.В. Проблема целостности и системный подход. М., 1997.
- Болтенкова Л.Ф. Российская Федерация и статус ее субъектов // Российская государственность: состояние и перспективы развития. М., 1995.

- Бухвальд Е. Российский федерализм: стартовая проблема нового тысячелетия // Федерализм. 2000. № 1.
- Васильев В.А. Оппозиция как социальное явление // Социально-политический журнал. 1996. № 5.
- Возжеников А.В. Парадигма национальной безопасности реформирующейся России. М., 2000.
- Гавра Д.П. Общественное мнение как социологическая категория и социальный институт. СПб., 1995.
- Гавра Д.П., Соколов Н.В. Исследование политических ориентаций // Социс. 1999. № 1.
- Гаджиев К.С. Введение в политическую науку. М., 1997.
- Геллнер Э. Нации и национализм. М., 1991.
- Дилигенский Г.Г. Индивидуализм старый и новый (личность в постсоветском социуме) // Полис. 1999. № 3.
- Динамика ценностных ориентаций населения России: 1990-1994 гг. М., 1995.
- Дробужева Л.М., Аклаев А.Р., Коробеева В.В., Солдатов Г.У. Демократизация образа национализма в Российской Федерации 90-х годов. М., 1996.
- Закон Республики Татарстан «О библиотеках и библиотечном деле» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 1998. № 11.
- Закон Республики Татарстан «О культуре» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 1998. № 7.
- Закон Республики Татарстан «О свободе совести и о религиозных объединениях» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 1999. № 8. Ч.2.
- Закон Республики Татарстан «О языках народов Республики Татарстан» / // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 1996. № 4.
- Закон Республики Татарстан «Об охране и использовании культурных и исторических ценностей» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 1996. № 8-9-10.
- Зонова Т.В. От Европы государств к Европе регионов? // Полис. 1999. № 5.
- Иванов В.Н. Российский федерализм: что дальше? // Социс. 1998. № 1.
- Каспэ С.И. Конструировать федерацию *renovatio imperii* как метод социальной инженерии // Полис. 2000. № 5.
- Кинг П. Классифицирование федераций // Полис. 2000. № 5.
- Коли А. Демократия и развитие / Льюис Д., Каллаб К. Пересмотр стратегий развития. Нью-Джерси: Транзэкшн букс, 1986.
- Конституция Российской Федерации. М., 2000.
- Концепция государственной национальной политики Российской Федерации // Национальная политика Российской Федерации: от концепции к реализации. М., 1997.

- Королева-Конопляная Г. Проблемы определения статуса субъектов федерации в условиях конфликта. Международный опыт и Россия // Федерализм. 1999. № 2.
- Левада Ю. «Человек советский» десять лет спустя: 1989-1999 (предварительные итоги сравнительного исследования) // Мониторинг общественного мнения. Экономические и социальные перемены. 1999. № 3.
- Линц Х., Степан А. «Государственность», национализм и демократизация // Полис. 1997. № 5. С. 25.
- Международное право в документах. М., 1969.
- Мнацаканян М.О. Интеграллизм, феноменология и национальный интерсубъективный мир повседневности // Социс. 2000. № 3.
- Мнацаканян М.О. Нации, «нациестроительство» и национально-этнические процессы в современном мире // Социс. 1999. № 5.
- Мнацаканян М.О. Об интегральной теории национально-этнической общности // Социс. 1999. № 9.
- Модель И.М., Модель Б.С. Социальное партнерство при федерализме: в порядке обсуждения проблемы // Полис. 2000. № 2.
- Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 г. № 92-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия-Алания и Республики Татарстан» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 29. Ст. 3117.
- Парламентская демократия и федерализм в России и Германии: Опыт совместного исследования российских и германских ученых. М., 1999.
- Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 1996 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 16. Ст. 1909.
- Права человека: Осн. междунар. док. М., 1989.
- Проблемы и перспективы развития российского федерализма. М., 1998.
- Реформирование России: мифы и реальность (1989-1994). М., 1994.
- Росс К. Федерализм и демократизация в России // Полис. 1999. № 3.
- Российская Федерация и ее субъекты: проблемы гармонизации. М., 1998.
- Россия в зеркале реформ. М., 1995.
- Сб. мат. Всероссийск. совещания по вопросам развития федеративных отношений. М., 1999.
- Современное международное право: Сб. док. М., 1964.

- Солдатова Г.У. Межэтническое общение: когнитивная структура этнического самосознания // Познание и общение. М., 1988.
- Сорокин П. Система социологии / Сорокин П. Человек. Цивилизация. Общество. М., 1992.
- Столяров М.В. Россия в пути. Новая федерация и Западная Европа. Казань, 1998.
- Тихомиров Ю. Государственно-правовые аспекты федерализма // Федерализм. 1999. № 2.
- Тишков В.А. Концептуальная эволюция национальной политики в России // Федерализм. 1997. №3.
- Тощенко Ж.Т., Чаптыкова Т.И. Диаспора как объект социологического исследования // Социс. 1996. № 12.
- Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998.
- Фарукшин М.Х. Современный федерализм: российский и зарубежный опыт. Казань, 1998.
- Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный опыт. Новосибирск, 1995.
- Федерализм и региональные отношения: (Опыт России и Западной Европы). М., 1999.
- Федерализм: Энциклопедический словарь. М., 1997.
- Федеральный закон «О национально-культурной автономии» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2965.
- Федеративный договор: Документы. Комментарий. М., 1994.
- Ценности и символы национального самосознания в условиях изменяющегося общества. М., 1994.
- Чиркин В.Е. Современное федеративное государство. М., 1997.
- Шестопап Е.Б., Брицкий Г.О., Денисенко М.В. Этнические стереотипы русских // Социс. 1999. № 4.
- Ян Э. Государственное и этническое понимание нации: противоречия и сходство // Полис. 2000. № 1.
- Elazar D.J. Federalism and the way to peace. Ontario, 1994.

**Мухаметшин Фарид Хайруллович
Исаев Георгий Анатольевич**

**Региональный политический процесс
в федеративном и социологическом измерениях**

Оригинал-макет: Рубцова М. О.

Корректор: Хасанова З. В.

Лицензия № 0230, выданная
Министерством информации и печати 3.04.98 г.

Формат 60x90 1/16. Гарнитура «Таймс». Тираж 500 экз.
Заказ В-306. Объем 9,5 п. л. Печать офсетная.

Лицензия на полиграфическую деятельность № ПД 01207 от 30.08.01

Отпечатано в ГУП ПИК «Идел-Пресс».
420066, г. Казань, ул. Декабристов, 2.