



**Валентин Федоров**

## **Российский этнический федерализм: неблагополучное состояние и тревожные перспективы**

Утрата Россией после распада Советского Союза статуса сверхдержавы болезненно воспринимается ее населением. В достаточной степени еще не осмыслены причины гибели этой, может быть, последней, мировой империи (если таковой не считать опять же Россию), по данному вопросу в обществе существуют непримиримые разногласия. Слишком стремительными были перемены, и потребуются немало усилий, чтобы адаптироваться к ним.

В XXI век Россия вступила в состоянии, которое не может не вызвать озабоченности. Обозначилось ее явное отставание от других стран по ряду решающих параметров, среди которых следует выделить этническое и региональное разобщение. Если не замечать эти угрозы, то они могут привести к исчезновению с политической карты России, как это на наших глазах произошло с Советским Союзом.

### **К чему мы пришли**

Сначала об уроках недавнего прошлого.

Вряд ли можно утверждать, что вероятность распада Советского Союза игнорировалась в обществе. Предупреждений на этот счет было достаточно много, распадом страны деятели различных рангов и эксперты пугали друг друга, иногда к месту, иногда ради вящей убедительности. Однако этот вызов не воспринимался со всей серьезностью. Общий ход мыслей был таков. Хотя опасность для СССР действительно существует, но ее не следует принимать слишком близко к сердцу, поскольку процесс распада, когда он явно обозначится,

всегда можно будет остановить в самом начале, мол, никто такого беспорядка не допустит. Даже народные депутаты РСФСР, принимая Декларацию о государственном суверенитете 12 июня 1990 г., не осознавали, что тем самым наносят смертельный удар Советскому Союзу. Они полагали, что РСФСР перейдет из старого в новый СССР на основе Союзного Договора, при заключении которого российское руководство должно будет следовать Декларации. В ней есть такой наивный с высоты нынешнего времени 6 пункт: РСФСР «объединяется с другими республиками в Союз на основе Договора (имелись в виду, естественно, тогдашние союзные республики, а не нынешние. – В. Ф.). РСФСР признает и уважает суверенные права союзных республик и Союза ССР». Но Договор не был заключен. Последовавшего вскоре стремительного разворота событий не ожидали ни друзья, ни враги, ни эксперты, что бы последние ни говорили о себе задним числом, ни сами действующие лица. Поскольку предыдущие стадии процесса дезинтеграции страны были пропущены без внимания и противодействия, потом было уже слишком поздно спасти расколовшееся единство.

Устройство государства по этническим составляющим всегда таит в себе неискоренимую опасность его расщепления. В советский период этот капитальный порок этнического федерализма был нейтрализован другим изъяном, а именно тоталитарным характером общественной системы. После того, как последний был ослаблен в ходе наметившегося перехода к демократии, советское государство под влиянием также других факторов не выдержало испытания на разрыв изнутри.

Ныне Россия находится примерно в таком же положении, как и перестроечный Советский Союз: разрушительные факторы никуда не исчезли, они работают против нее, и здесь нужно назвать прежде всего территориально-этнический принцип государственного устройства. Определенную стадию распада России мы уже прошли, опять-таки не придав этому значения. Справедливости ради нужно отметить, что в текущий момент этот видимый разрушительный процесс под влиянием принятых мер приостановился, однако нет никаких гарантий того, что он не возобновится.

Дело не в многоэтничности России. В других странах проживает не меньше национальностей. Мировой опыт прошлого и настоящего учит: многонациональные государства, формировавшиеся по национально-территориальному приз-

науку, не выдерживали центробежного давления и разваливались. Из 200 современных стран более 20 (по некоторым подсчетам, 24) имеют федеративную структуру, и лишь там, где она основывается на этническо-территориальном принципе, существуют большие проблемы. Иногда ошибочно считается, что федеративную конструкцию государства следует оценивать по более высокой шкале, чем нефедеративную. Почему-то забывается или допускается, что тем самым страна подвергается реальной опасности расчленения и большого кровопролития, как это случилось с Югославией.

В Конституции Российской Федерации все 89 субъектов Федерации признаются равноправными, однако реальное положение выглядит иначе. Начать с того, что различаются шесть видов субъектов Федерации: 21 республика, 6 краев, 49 областей, 2 города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург), одна автономная область (Еврейская) и 10 автономных округов. Республики имеют свои конституции, остальные субъекты Федерации – свои уставы. По мнению представителей республик, именно республики, а не остальные субъекты, создают федеративное содержание страны и потому должны иметь больше прав. Почему больше, а не в том же объеме, что и исконно русские территории?

Сразу после событий 3-4 октября 1993 г., когда Белый дом в Москве с пустыми оконными глазницами и дымовыми следами пожара символизировал собой конец советской власти, существовал уникальный шанс отказаться от национального дробления страны и сделать ее монолитной. Но он не был использован. В ходе демократических преобразований Россия избавилась от наследия прошлых десятилетий далеко не полностью: была устранена партийно-советская система, но порожденный ею принцип национально-территориального деления страны не только остался незыблемым, но и получил свое дальнейшее недопустимое развитие.

Вместо естественного движения по пути развития федеральных национально-культурных автономий тогдашнее российское руководство само стало поощрять гидру регионального сепаратизма, приступив к заключению договоров Центра с республиками и другими субъектами Федерации о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий. Начало оно в 1994 г. с Татарстана, который, как там считается, закрепил свой статус межгосударственным договором с Россией. А статус этот весьма странный. Вот как

сформулирована статья 61 Конституции Республики Татарстан, который пошел дальше всех в выбивании у Центра прав на обособленность: «Республика Татарстан – суверенное государство, субъект международного права, ассоциированное с Российской Федерацией – Россией на основе Договора о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения». В статье 1 провозглашается, что «государственный суверенитет есть неотъемлемое качественное состояние Республики Татарстан». К сожалению, сама Конституция России ставит знак равенства между понятиями республика и государство (ст. 5, п. 2).

Вызывает возражение и принцип взаимного делегирования полномочий, ибо Центр и субъекты Федерации рассматриваются как одноуровневые системы. Как справедливо считает Председатель Конституционного Суда РФ М. Баглай, республики, как и другие субъекты Федерации, «не равноправны с самой федерацией»<sup>1</sup>. Дело не дошло пока до официального объявления республиками своих границ в качестве международных государственных, но это объясняется лишь отсутствием подходящих условий. Причем важно обратить внимание на такой взрывоопасный потенциал, как взаимные территориальные претензии субъектов Федерации. Федеральный Закон «О национально-культурных автономиях», сосуществуя с разделом страны на национальные республики, ничего в принципе изменить в лучшую сторону не может.

Широко используется в российских республиках такое понятие, как «титульная нация». Утверждается, что именно она консолидирует многонациональное население, причем остальные жители рассматриваются как нежелательные пришельцы, которые фактически дискриминируются при занятии должностей в руководящих органах и др. Но уж если использовать термин «титульная нация», то именно русский народ дал название стране, в которой мы живем, он является титульным для России.

Россия превратилась в конгломерат территорий с разными правами и обязанностями перед Центром. На деле получается, что мы имеем дело уже не с федерацией, а с чем-то промежуточным между федерацией и конфедерацией, и эта неясность выгодна для некоторых ее субъектов, ибо она дает

---

<sup>1</sup> Перспективы России в XXI веке. Мировые и внутрироссийские процессы. – М., 2000. – С. 117.

возможности культивировать свой суверенитет. Двусторонние договоры и прилагаемые к ним многочисленные соглашения к тому же часто не реализуются и не выполняются с обеих сторон, что порождает взаимное недоверие и неуважение. Но если края и области не помышляют о приобретении государственного суверенитета, то республики держатся мертвой хваткой за формулу о самоопределении наций, вплоть до их отделения (слова о самоопределении народов содержатся в преамбуле Конституции РФ). Произошла подмена конституционного равенства договорным неравенством. Кстати, часто употребляемое обобщенное понятие «губернаторы» бьет мимо цели, так как опасность раскола исходит не от них. К тому же президенты республик, или, как их еще называют, «малые президенты», не отождествляют себя с губернаторами, занимающими по определению более низкий статус.

В 2001 г. главы нескольких приволжских субъектов Федерации проявили конструктивную инициативу о добровольном расторжении договоров с Центром. Хотя это предложение не было повсеместно поддержано, с того времени ряд договоров по взаимному согласию сторон прекратил действие.

Обозначилась этнизация республик за счет оттока т. н. некоренного населения, так что в будущем число республик с нерусским большинством может возрасти. В республиках нашего государства оформляются этнические режимы, которые, используя демократические атрибуты, во-первых, носят авторитарный характер и, во-вторых, являются главной центробежной силой Федерации – следовательно, угрозой для нее. Через трансграничные национальные и религиозные связи эта внутренняя угроза создает для себя продолжение во внешней среде в виде различных рычагов давления на Россию – от критики на ПАСЕ до прямого вторжения на ее территорию боевиков-наемников. Попади Россия в такие же жернова истории, как это случилось с советским государством, она в силу своей неоднородности не выдержит напряжения и распадется на части. Раскол России был бы теперь намного трагичнее, ибо достаточно посмотреть на карту, чтобы увидеть, что от нее отделится больше географического пространства, чем останется.

Повсеместно происходящий пересмотр истории нашего государства используется часто для создания идеологической платформы, которая в будущем может трактоваться разными силами и в разных целях. Для примера можно сослаться на

якутского исследователя В. Н. Иванова. Имея в виду отдельные проблемы истории Якутии, он пишет: «Одно из крупных событий – вхождение Якутии в состав Русского государства – освещается в литературе неоднозначно. Позиция историков колеблется от тезиса о “кровавом завоевании” до утверждения о “добровольном вхождении”... Военные действия имели место, но не были определяющими. Но добровольного вхождения, как политико-нормативного акта, не было. Случаи добровольного признания русской власти следует отнести к явлениям принудительного порядка»<sup>2</sup>.

Исторические условия для самопровозглашения независимости всегда уникальны, и час «X» может наступить в силу разных гипотетических обстоятельств: ослабление Центра, демографическая деградация, крупномасштабная природная катастрофа, ультиматум иностранной державы, решение перенаселенных иностранных государств или созданных ими организаций об использовании пустующих российских земель (по примеру экологических квот), появление слабого верховного руководителя российского государства и др. Республики Советского Союза ждали 70 лет, в жизни нации такой срок является не более чем мгновением, и они дождались, казалось бы, неосуществимого. С момента создания новой России, беременной, как и СССР, национальными суверенитетами, прошло уже более 10 лет. Кое-кто снова ждет и готовится.

Значение формального суверенитета, которого добились республики, не следует недооценивать. Этот факт имеет огромное мобилизирующее воздействие как на население, так и особенно на группы радикально настроенных сил, мечтающих о государственности в полном объеме. Уступки Центра отнюдь не умиротворяют их, а, напротив, рассматриваются как проявление его слабости. Внутреннее управление в республиках строится на факте существования национального государства, и эта подражательность российскому государственному механизму отнюдь не может служить поводом для иронии, а должна побуждать к размышлениям. Если прибегнуть к сослагательному наклонению, то можно утверждать: будь нынешние республики к началу 90-х годов союзными, а не автономными образованиями (а Татарстан и Башкортостан были близки к этому), они бы не упустили свой шанс уйти в самостоятельность. Вопрос о том, как это отразилось бы на

---

<sup>2</sup> Вопросы истории. – 2000. – № 10. – С. 155.

положении населения, национальную элиту не волнует, о чем наглядно свидетельствует опыт Чечни. Допустимо и другое предположение. Страна, децентрализованная до нынешней степени, не в состоянии принять серьезный международный вызов. Во время натовских бомбардировок Сербии из-за Косово в российском обществе и региональных элитах обозначались явное расхождение в отношении к этому вопросу, которое могло привести к появлению россиян-добровольцев (христиан и мусульман) по разные стороны баррикад в Югославии.

Устранить перекосы в национально-административном устройстве России – задача первостепенной важности, и ее решение нельзя откладывать до лучших в экономическом отношении времен. Такое ожидание лишь усугубляет положение. Дело в следующем. Духовному вызреванию государственности в республиках никто и ничто особенно не препятствует. Что, однако, является пока отстающим составляющим элементом, так это неадекватность (слабость) собственного экономического потенциала. Картина складывается примерно такая. Во время экономического неблагополучия идет наработка теории вопроса, а в ходе экономического прогресса, когда таковой наступит, определенные силы могут попрактиковаться в ее реализации.

Экономический подъем в республиках отнюдь не ослабляет центробежные тенденции в стране, ибо республики стремятся встать еще выше над другими субъектами Федерации. Вот что заявляет президент одной республики: «Попытки нивелировать и уравнивать регионы тоже не вызывают восторгов». А причину особого положения своей республики он видит в ее донорском экономическом потенциале, который, он считает, управляется более эффективно, чем в большинстве других регионов. При этом умалчивается, что развитие экономики, как ее производственной, так и непроизводственной сферы, в национальных республиках при советской власти сознательно осуществлялось более высокими темпами, чем в среднем по народному хозяйству, и с помощью всей страны. Так что нынешнее донорство еще не свидетельствует автоматически о собственных заслугах региона. Весьма показательно и другое. Руководители республики готовы признать за остальными субъектами Федерации права, аналогичные тем, что имеют республики. Другими словами, не поступаясь своей волей, они не имеют ничего против дальнейшего ослабления

федерализма. Такая симметричность была бы еще хуже нынешней асимметричности.

Если для России в целом опасность исходит от непримиримого сепаратизма, то ее восточные регионы, где есть свои республики, в дополнение к этому приобретают черты социально-экономического запустения, происходит отток населения оттуда. Одновременно в эти края устремляются потоки легальных и нелегальных мигрантов из соседней КНР, они становятся переселенцами и приобретают права собственности на жилье и средства производства. Восток России, ощущая слабеющую связь с Центром, в целях выживания все более ориентируется на заметно прогрессирующий Китай и другие страны Юго-Восточной Азии. Внутренние хозяйственные связи заменяются внешними. Если эта тенденция не будет переломлена, то сложится необратимая ситуация не в пользу России, и огромные зауральские пространства будут колонизированы перенаселенной державой.

С формальной точки зрения никакой дезинтеграции востока страны не происходит. Каждый тамошний субъект Федерации имеет подписанные с другими регионами соглашения о сотрудничестве, счет которых идет на десятки, а их руководители регулярно обмениваются визитами. Однако деловая жизнь часто протекает не по предписанному руслу, а по правилам частного бизнеса, для которого сплошь и рядом бывает выгодней закупать продовольственные и промышленные товары в соседних странах, чем в других регионах России. Точно так же выгоднее продавать на сторону собственное сырье, отремонтировать там (или у себя, но с помощью приглашенных иностранных специалистов) оборудование, которое, в свою очередь, приобретено за границей.

В международном плане утрачивается роль проходящих через Россию транзитных магистралей, связывающих Европу и Азию, и, кроме того, иностранные государства прокладывают новые пути между континентами в обход России.

В этих условиях призывы некоторых экспертов широко открыть восточные районы для всех желающих иностранцев, поскольку это, дескать, позволит преодолеть экономическую отсталость и одновременно приведет к тесной взаимозависимости соседних стран, заинтересованности в благополучии друг друга, следует расценивать как безответственные с точки зрения нанесения ущерба для территориальной целостности российского государства. Если часть российских

аналитиков призывает к формированию положительного образа восточных мигрантов и целенаправленной работе с общественным мнением в части снятия опасения относительно «желтой угрозы», то западные эксперты указывают на возможность потери Россией своего дальневосточного форпоста.

Руководители регионов всех уровней (субъектов Федерации и ниже) часто упрекают Центр в том, что бюджетная политика в стране слишком централизована и территории усечены в своих бюджетных правах.

Посмотрим, как обстоит дело в действительности. Согласно официальным данным, структура консолидированного бюджета распределялась в 2000 г. следующим образом. По доходам федеральный бюджет составлял 54%, региональные бюджеты – 46%. По расходам федеральный бюджет – 47%, региональные – 53%. Для пояснения нужно отметить, что доходы приведены без учета безвозмездных перечислений от бюджетов других уровней, расходы – без учета финансовой помощи бюджетам других уровней<sup>3</sup>. Анализ явления с 1995 г. показывает, что эти цифры по годам несколько менялись, колеблясь по доходам и расходам вокруг 50%.

Сопоставим это разделение денег с данными по другим странам. В Австрии федеральный бюджет (доходы и расходы) составлял от общей величины бюджета 67 и 69% (1999 г.), Бельгии – по 89% (1998 г.), Германии – 63 и 62% (1998 г.), США – 50 и 51% (1998 г.), Франции – 81 и 83% (1997 г.)<sup>4</sup>. Отсюда вытекает, что Россия не только не зажимает свои регионы бюджетным регламентом, но и дает им значительно больший простор по сравнению с другими государствами, в т. ч. имеющими федеративное устройство.

Между тем реальная специфика России такова, что в целях ее безопасности нецелесообразно стремиться к снижению уровня бюджетного централизма. В стране существует настолько резкая дифференциация между территориями по многим показателям, в т. ч. по производству, по доходам, по налоговым сборам, что при ненадлежащем государственном управлении связь, во-первых, между регионами и, во-вторых, между Центром и регионами будет ослабевать, что грозит

---

<sup>3</sup> Госкомстат России. Российский статистический ежегодник. – М., 2001. – С. 653.

<sup>4</sup> Там же.

деградацией всей Федерации. Отношение душевого дохода 10 самых богатых субъектов к душевому доходу 10 самых бедных субъектов Федерации составляло в 2000 г. до перечисления трансфертов 22,7 раза, а после перечисления трансфертов – 6,5 раза<sup>5</sup>. Это усредненные данные. Перепад между самыми богатыми и самыми бедными субъектами РФ значительно больше.

Заслуживает внимание поднимаемый некоторыми экспертами вопрос о том, чтобы вместо федерального бюджета принимался консолидированный бюджет страны. Такой финансовый документ должен составляться снизу, и в нем должны быть учтены многолетняя нехватка финансовых средств, недоимки, пени и штрафы, равно как и источники их покрытия. Если последних недостает (из-за чего учителя объявляют голодовки, замерзают трубы и отключается свет), то на помощь должен приходиться федеральный бюджет. Сейчас же правительство показывает в законе превышение доходов над расходами, тогда как местные бюджеты изначально формируются, как правило, с дефицитом. К этому добавляются необеспеченные мандаты, т. е. перекладывание на местные бюджеты федеральных обязательств перед населением. Власти на местах остаются наедине с финансовыми проблемами, которые они оплатить не могут. Принятие консолидированного бюджета означало бы создание целостной бюджетной системы и проведение единой политики в этой сфере.

Далее, по нашему мнению, вряд ли следует стремиться к реализации предлагаемого принципа «один налог – один бюджет». Долевое участие регионов в налогах повысит их заинтересованность в развитии местного производства, расширении налоговой базы и повышении показателя собираемости налогов.

## **Надо принимать меры**

Нам не дано знать, что будет завтра. Но уже сейчас нельзя бездействовать или действовать непродуманно. Из Центра следует строить политику в интересах сохранения мощной России, ее единства, потенциальную опасность для которого представляют центробежные устремления республик.

---

<sup>5</sup> Вопросы экономики. – 2002. – № 5. – С. 90.

Перевод языка с кириллицы на латинскую графику в одной республике, объявление английского языка обязательным в другой республике, разрешение многоженства в третьей, верховенство республиканских законов над федеральными в четвертой, не говоря уже о войне в пятой, – это свидетельства демонстративного пренебрежения составных частей единством с Россией, и от этого пренебрежения до сепаратизма рукой подать. Что касается сепаратизма, то защищенности от этой угрозы нет почти никакой, и воплощение ее в действительность зависит только от наличия или отсутствия субъективного фактора, появление которого (т. е. нового регионального Дудаева) можно ожидать в любой момент. Невозмутимая успокоенность, которую демонстрируют некоторые российские деятели по поводу развития межнациональных отношений, сродни опасной политической беспечности. Так, на вопрос о том, возможны ли, хотя бы гипотетические, межнациональные конфликты, президент одной республики ответил: «Думаю, это исключено». Межнациональные конфликты нельзя исключать нигде и никогда.

С этой точки зрения Указ Президента РФ В. Путина от 13 мая 2000 г. о полномочном представителе Президента в федеральном округе и о создании семи таких округов на территории страны следует считать верным шагом. За ним последовали и другие. В соответствии с Указом Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» правительство утвердило Положение о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (Постановление от 29 ноября 2000 г., № 904). В регистр включаются конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты местных властей, причем в случае расхождения их с Конституцией РФ или федеральными законами соответствующие экспертные заключения также включаются в регистр в качестве дополнительных сведений. В зависимости от серьезности и частоты этих расхождений Президент РФ может принимать соответствующие меры, вплоть до самых радикальных.

Со стороны критиков нарезки в России семи округов можно услышать тот аргумент, что была недостаточно продумана экономическая целесообразность включения в округа тех или иных конкретных субъектов Федерации, что можно было бы

добиться большей хозяйственной самостоятельности округов. Аргумент правильный, но слабый по сравнению с глубоким смыслом нового государственного строительства. Во-первых, основные региональные предпочтения отчетливо отражаются в новой разбивке, а чья-нибудь неудовлетворенность (региона или руководителя региона) будет иметь место при любой конфигурации округов. Во-вторых, в условиях единого экономического пространства в стране нецелесообразно стремиться к максимальной замкнутости округов, напротив, следует увеличивать заинтересованность в развитии связей с другими частями России. Территориальное деление не должно создавать препятствий для экономического общения. Уход от национально-политического сепаратизма – главная цель действий президента – не должен быть заменен экономическим сепаратизмом округов.

Есть возражения и другого плана. Один из авторов пишет: «Округа созданы для сильной президентской власти, но при ее ослаблении поднимут голову следующие по рангу начальники из той же властной вертикали. 89 субъектов Федерации не расколют Россию хотя бы потому, что не смогут договориться. Семь генерал-губернаторов соберутся за одним столом и сколотят хунту для спасения отечества, а фактически поделят его между собой, как полководцы-диадохи после Александра Македонского». Во-первых, для распада России совсем не обязательно нужна договоренность 89 субъектов Федерации, достаточно того, что входящие в нее национальные республики-государства заявят о своем полном суверенитете и будут действовать соответствующим образом. Как было показано выше, опасения такого рода небезосновательны. Во-вторых, распад России при существовании генерал-губернаторов не столь вероятен, сколь без оных, т. к. округа, вмещающие в себя русские области (края) и этнические республики, менее податливы к отделению, чем отдельно взятые республики. Разве это не показал распад СССР и парад суверенитетов в новой России?

Происходящая в стране реорганизация органов власти имеет одной из задач повышение ответственности местных руководителей за все, что происходит на подведомственной им территории. Этот аспект преобразований находится как-то в тени. Главы субъектов Федерации и мэры должны заниматься не междоусобицей, не отвоевыванием друг у друга лакомых кусков и не большой политикой, к чему они уже

успели привыкнуть, а тем, для чего они избраны, – служить городу, региону и тем самым делу консолидации России. Они должны знать теперь, что если злоупотребления и нарушения законности с их стороны достигнут критической массы, то последует отстранение от должности. До сих пор это было практически неосуществимо. Субсидиарность будет носить четкий и обязательный характер. Конечно, в настоящее время не является реальной возможность восстановления губернского принципа управления страной. Да и вообще не следует усматривать в национальной политике царской России некий образец для подражания. Вместе с тем, как представляется, курс Центра на сохранение России и неделимость ее государственного суверенитета должен включать в себя следующие меры, насколько это возможно.

1. Решительное пресечение всякого сепаратизма, в какой бы форме он ни проявлялся. Приведение в соответствие с Конституцией РФ республиканских конституций и всего законодательства. Ставка на абсолютное равноправие всех субъектов Федерации, независимо от того, как они называют себя. Наблюдаемые здесь послабления провоцируют местные власти на совершение новых аналогичных нарушений. К моменту прихода В. Путина к власти 25% документов субъектов Федерации расходились с Конституцией РФ и федеральным законодательством. Запаздывание с принятием мер чревато тяжелыми последствиями, как это произошло с Чечней. Осуществляемое под нажимом Центра с конца 2000 г. «приведение в соответствие» носит подчас косметический характер и не затрагивает основной направленности республиканских конституций. Хорошим примером может служить отмена в апреле 2002 г. на сессии народного Хурала Бурятии Декларации о государственном суверенитете республики, принятой в октябре 1990 г.

Серьезной проверкой приоритета федеральной воли над местным сепаратизмом явился вопрос о выборах руководителей субъектов Федераций на третий срок, что однозначно не допускается российским Законом, вступившим в действие в октябре 1999 г. Игнорирование этого Закона путем внесения Госдумой поправки в ноябре 2000 г., с подачи администрации президента страны, послужило поощрением тех, кто разными способами убирает со своего пути конкурентов, создает региональные авторитарные режимы и разламывает страну на части. Регионы страны в своем большинстве не стали оплотом

демократии, она насаждается там из центра при сильном сопротивлении глав субъектов Федерации, превративших или желающих превратить последние в свои вотчины, часто семейные и криминализированные. Средства массовой информации подчинены местному руководству, всякая критика воспринимается как оппозиционность и преследуется. Понятно, что построение гражданского общества предполагает гарантирование прав его членов, в частности, по месту их проживания, для чего не должно требоваться вмешательство из Москвы федеральных органов. Следует обратить внимание также на то, что некоторые нарушения на местах прав граждан, несмотря на их очевидность, вообще труднодоказуемы (например, предпочтение титульной национальности, коррупционность местной элиты).

Еще одним примером уступок Центра регионам является налог с продаж, который был инициирован главами субъектов Федерации и по сути является вторым налогом на добавленную стоимость, т. е. на одну и ту же налогооблагаемую базу. Вместо того чтобы договориться о компромиссном разделе НДС на федеральную и региональную части, оба уровня власти постарались обеспечить себя собственными источниками доходов, еще более запутав общую налоговую систему.

В 2001 г. Конституционный суд вынес постановление о незаконности налога с продаж. Налоговый кодекс также предусматривает его отмену, однако сейчас главы субъектов Федерации заняты поисками возможностей сохранения этого налога.

Недопустимо возвышение глав субъектов Федерации до уровня самостоятельных деятелей и попадание федерального руководства, в т. ч. президента страны, в зависимость от них. Заигрывание Горбачева с руководителями союзных республик закончилось для него плохо. При Ельцине же существовала порочная практика, когда он разделял глав субъектов Федерации на первый и второй эшелон. К первому относились президенты республик, а ко второму – губернаторы. Сопровождение с группами тех и других он проводил отдельно. Следует приветствовать тот факт, что сейчас между президентом страны и главами субъектов есть такой институт, как ППП – полномочный представитель президента. Претензии республик снижаются до уровня отдельно взятого округа, и всякий сепаратизм будет обращать на себя внимание уже на

ранней стадии и подвергаться коллективному воздействию со стороны остальных членов округа.

2. Безусловное соблюдение единого экономического пространства. Следует поощрять создание крупномасштабных объектов, участниками которых являются два и более субъекта Федерации, с учетом того, что транстерриториальное развитие производительных сил связывает воедино все субъекты, сужая поле деятельности для раскольнической политики.

3. Проведение экономических реформ, смысл которых состоит в разгосударствлении производительных сил на уровне субъектов Федерации и создании негосударственного капитала, то есть в изъятии у местной верхушки возможности манипулировать закрепленной официальной собственностью в своих политических целях. Акционирование и приватизация создают атмосферу, благоприятную для реального федерализма.

4. Всемирная поддержка православия. Православие является могучей объединительной силой на фоне направленных на разрыв импульсов, исходящих от сепаратистского самосознания. Некоторые республики связаны между собой этническими корнями, но эта общность не столь монолитна вследствие разного влияния в них русской православной церкви. Например, коренное население Якутии, имея тюркскую генеалогию, тяготеет более к православию. Оставаясь светским государством, Россия в то же время находит в своей вновь востребованной первоначальной вере, как это не раз бывало в прошлом, мощный источник единства и самосохранения. Жалобы на наблюдаемые подчас случаи перекреста православной клерикальности, возможно, справедливы, однако в общем и целом не отражают существа дела. В силу присущей ей консервативности православная церковь во многом уступила в последнем десятилетии свою территорию другим конфессиям.

5. Продуманное применение принципа выборности и четкое разграничение представительной и исполнительной ветвей власти; это не соблюдается в некоторых республиках, где назначаемые руководители местной администрации одновременно являются депутатами.

Выборность должна присутствовать на низовом этапе, т. е. на уровне поселков, сел, деревень. Здесь люди хорошо знают друг друга, вероятность личностной ошибки невелика, и подотчетность старосты такого населенного пункта носила бы

содержательный характер. В помощь ему следует также избирать членов местного совета, возглавлять который, во избежание ненужного раздвоения локальной власти и неизбежного соперничества, должен тот же староста. В этом следует видеть суть местного самоуправления (наряду с финансовой дееспособностью первичных территориальных звеньев – вопрос, еще далекий от своего решения). В условиях всеобщей выборности теряется специфика местного самоуправления. Одновременно следует признать спорным положение Конституции РФ, содержащееся в ст. 12, о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

На всех последующих уровнях выборной должна быть только представительная ветвь, а руководители исполнительной власти должны назначаться, причем главы субъектов Федерации и мэры столиц этих субъектов должны назначаться всенародно избранным президентом страны. Такая практика существовала некоторое время в новой России, когда Ельцин после провала выступления ГКЧП стал назначать своими указами глав субъектов Федерации и глав столиц субъектов Федерации, одновременно устранив должность председателей соответствующих исполкомов. В дальнейшем, однако, он отказался от нее.

Совет Федерации, подобно Государственной Думе, должен также избираться, чтобы быть независимым выразителем интересов регионов страны, что также уже было. Сохранение двухпалатного парламента целесообразно, помимо прочего, также по той причине, что в случае разногласий исполнительной власти с одной из палат другая палата может способствовать их преодолению и таким образом недопущению их силового разрешения.

6. Необходим частичный пересмотр Конституции РФ путем внесения поправок. Основной Закон был принят всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., т. е. вскоре после штурма здания Верховного Совета РСФСР, и содержит перекосяк в сторону регионализма в ущерб федерализму. Как показало время, соответствующие положения документа носят деструктивный характер и должны быть изменены ради установления баланса между важнейшими составляющими конституционного устройства страны, во имя сплочения государства и общества. Необходимы поправки и в отношении субъектов Федерации: об устранении у части из них статуса государства

и об укрупнении их за счет национальных автономных округов.

Принятие конституционных поправок типично для мировой практики. Например, с 1949 г. до воссоединения Германии в октябре 1990 г. в Основной Закон страны были внесены 36 поправок, некоторые из них принимались при сильных разногласиях (о бундесвере, о чрезвычайных ситуациях, о финансовых вопросах). Можно напомнить и другой, не подлежащий повторению процесс массовых исправлений и дополнений, вносимых в Конституцию РСФСР, когда за три года (1990-1993 гг.) было одобрено несколько сотен поправок, которые выносились на рассмотрение Съезда народных депутатов РСФСР в составе тысячи человек без какой-либо проработки и тут же принимались (часто с голоса) большинством присутствовавших. Нетрудно представить себе, какой лоскутный и внутренне несбалансированный документ являл собой в результате Основной Закон РСФСР в то время.

7. Необходимо создать облегченные условия для переселения в Россию наших бывших советских соотечественников из стран СНГ и Балтии. Уменьшение численности населения России, особенно русских, представляет собой большую опасность для страны как с точки зрения ослабления ее внутренней консолидации, так и ввиду возможных территориальных притязаний к ней со стороны соседей. Общая численность русскоязычного населения в упомянутых странах достигает 20 млн. человек. Длительное время российские власти, не осознавая значения репатриации наших бывших сограждан, затрудняли возвращение людей на их родину. В результате очередь за российским гражданством увеличилась, в то время как продолжается обезлюдение ее огромных, особенно восточных, пространств.

8. Принятие действенных мер в целях сохранения и укрепления позиций русского языка в российских республиках. В последнее десятилетие эти позиции оказались ослабленными. Национализм в республиках ищет смычки и подкрепления за пределами страны, минуя русский язык и русскую культуру. Пренебрежение таким мощнейшим интегрирующим фактором, как русский язык, означает неуклонное расщепление России на ее национальные составляющие части.

9. Видеть стратегическую цель для России в превращении нынешних семи федеральных территориальных округов в новую федеративную основу государства, для чего следует

расширять спектр прав и обязанностей (в том числе финансовых и бюджетных) полномочных представителей президента на местах. Федеральные округа – это не временная структура, как хотели бы представить дело некоторые деятели, а перспективная форма государственного управления страной. Только в этом случае будет окончательно устранена реальная опасность дальнейшей фрагментации и распада России, к чему стремятся националистическо-сепаратистские круги в республиках. Из рыхлой федерации, созданной по этническому принципу, Россия должна превратиться в консолидированное государство на новой федеративной основе, что поможет ей преодолеть превратности XXI века.