

Отправной точкой российского федерализма можно считать 12 декабря 1993 года, когда на национальном референдуме был одобрен текст нового Основного закона. В статье 1 Конституции была закреплена федеративная форма государственного устройства, а ст. 5 определила основополагающие принципы, на которых строится российский федерализм. Федеративное устройство России основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти субъектов РФ, равноправии и самоопределении народов в РФ. Можно утверждать, что правовой статус Российской Федерации основывается на Конституции РФ, Декларации о государственном суверенитете РСФСР от 12 июля 1990 г., Федеративном договоре от 31 марта 1992 г. Стоит отметить, что есть исследователи, которые отмечают особую значимость для российского федерализма именно заключения Федеративного договора. Так, Р.В. Михайлов пишет, что «первым наиболее значимым федеральным документом, повлиявшим на развитие федерализма в России, явился Федеративный договор. Фактически, лишь после его подписания в марте 1992 г., последующего утверждения и инкорпорации в текст федеральной Конституции (1978 года) в апреле того же года, Россия встала на путь построения реального федеративного государства. Благодаря соответствующим нормам и положениям Договора административно-территориальные единицы России приобрели статус субъектов Федерации. К национально-территориальному принципу построения Федерации был добавлен территориальный принцип. Таким образом, принципы федерализма стали распространяться на все регионы России. Со времени провозглашения Декларации о государственном суверенитете Российской Федерации федеративный принцип государственно-территориального устройства впервые получил свое конституционно закрепление» [1]. Но Михайлов отмечает и существенный недостаток Федеративного договора. По его словам, «данный документ юридически закрепил асимметричный характер национально-государственного устройства России. Об этом, в частности, свидетельствует и сам формат Договора, который, по сути, представляет собой пакет из трех самостоятельных документов-договоров о разграничении предметов ведения и полномочий с тремя типами субъектов Федерации, имеющими различную государственно-правовую природу. При этом тип субъекта определяет его государственно-правовой статус. Таким образом, документом закладывается разностатусность субъектов Федерации, наделение их различным объемом прав и полномочий» [1]. Отметим, что и в Конституции Российской Федерации есть положения, формирующие асимметрию. Несмотря на ч.1, ст.5 Конституции, которая провозгласила принцип равенства субъектов федерации, ряд других статей Основного закона фиксировал их неравенство. В качестве примера можно привести ч.4 ст 66 Конституции РФ и ее толкование федеральным

Конституционным Судом. Из него следует, что во взаимоотношениях края, области и автономного округа автономный округ ставится в подчиненное положение. Так, на автономный округ распространяется юрисдикция органов государственной власти края или области [2]. При этом автономный округ - национальное образование, отличающееся особым этническим составом и бытом населения. Названия автономных округов и автономной области отражают имена титульных наций и народов. Исключительно территориальный признак использовался при создании краев и областей. В наиболее полной мере учет этнолингвистического признака проявился при определении конституционно-правового статуса национальных республик. Этот вид субъектов федерации именуется в Конституции РФ государством. Республики имеют право устанавливать свой государственный язык и иметь собственные конституции. Следует особо отметить и подчеркнуть, что Россия при построении собственной модели федерализма столкнулась с объективными трудностями. Среди них выделяются наследие тоталитарного режима СССР, «парад суверенитетов», ломка основных институтов, связанная с переходом к новой экономической системе, развернувшаяся борьба между политическими элитами разных уровней власти и управления. Максимальное влияние, пожалуй, оказало противоборство ослабленного в 90-е годы прошлого века федерального центра и субъектов федерации, выделенных по этнолингвистическому принципу - национальных республик. В самих республиках, помимо собственно сепаратистских устремлений, проявились явления и процессы, которые можно назвать деструктивными. Так, можно констатировать искусственное увеличение доли титульных этносов во многих республиках. Особенно это характерно для республик Северного Кавказа. Здесь, согласно информационно-аналитическому порталу «Евразия», использовались следующие способы для оттока русских с Северного Кавказа: прямой геноцид русских, подъем этнического самосознания кавказских народов, что привело на культурном уровне к откровенной русофобии и комплексам покоренных народов, а также фактическое отсутствие возможности трудоустройства представителей не титульных этносов [3]. Профессор-социолог А.Л. Салагаев в работе, посвященной российскому асимметричному этническому федерализму, отмечает, что «лишь в четырех субъектах РФ титульный этнос составляет более двух третей населения» [4]. Абсолютное большинство имеет место в Дагестане и Кабардино-Балкарии. В Калмыкии, Северной Осетии и Татарстане титульный этнос составляет более половины населения. При этом, как показано в работе, доля титульных этносов в этих национальных республиках возросла по сравнению с данными 1989 года [4]. Если, как было упомянуто выше, в республиках Северного Кавказа это объясняется русофобскими последствиями чеченской войны, то изменение этнического соотношения в Якутии, Бурятии, Татарстане, Башкортостане и Мордовии нуждается в дополнительной рефлексии. Факторами,

детерминирующими подобное положение дел, могут являться процессы отрицательной миграции русского населения в эти субъекты федерации, более высокая рождаемость титульного этноса. При этом обращает на себя внимание тот факт, что представители национальных элит Татарстана и Башкортостана крайне заинтересованы в статистических результатах этнического соотношения в их регионах. Это легко объясняется тем, что так называемый фактор этничности политическими элитами национальных республик воспринимался как дополнительный козырь в борьбе с федеральным центром за различного рода ресурсы (политическими, экономическими, социальными, культурными, символическими, личностными, репутационными, коммуникативными). Сложившиеся в национальных республиках авторитарные этнократические режимы в плане овладения ресурсами и собственного политического воспроизводства также были необходимы выходцам из местных элит. Вернемся к федеративным отношениям «центр национальные республики». Вплоть до прихода к власти В.В. Путина они напоминали определенную политическую игру без правил. Отсутствовали четкие регулирующие институты. Так, большинство национальных республик продемонстрировало правовой нигилизм. На тот момент федеральной Конституции противоречили фактически все Конституции республик. Создавалась угроза единому экономическому пространству. Федеральный центр же при этом шел на всевозможные уступки ради формального сохранения целостности федеративного государства (хотя в реальности оно уже больше напоминало конфедерацию). Одной из попыток умиротворения сепаратистских устремлений региональных элит стали двусторонние договоры о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и субъекта федерации. Изначально заключение подобных договоров было задумано в качестве вынужденной меры. В целом за период с 1994-го по 1999 год было заключено 50 двусторонних договоров. Определенный стабилизирующий эффект после подписания подобных договоров был достигнут. Так, С.М. Шахрай отметил, что «в Татарстане в 1993 г. не была поддержана Конституция РФ, не состоялись выборы в палаты Федерального собрания РФ. Однако после подписания в феврале 1994 г. Договора о разграничении предметов ведения и полномочий в Татарстане прошли выборы двух членов Совета Федерации и пяти депутатов Госдумы. Для любого юриста очевидно: проведение на территории республики выборов в парламент страны - наиглавнейшее признание суверенитета Российской Федерации» [5].

Федеральный центр также не вмешивался в процессы приватизации в регионах, сращиванию экономических и политических элит. Справедливости ради стоит заметить, что такая ситуация наблюдалась не только в национальных республиках. Но в любом случае, демократическое развитие в национально-территориальных субъектах явно тормозилось. М.Х. Фарукшин, при этом,

находит объективные причины подобной децентрализации: «Взятый в начале 1990-х годов прошлого столетия курс предполагал достижение двух главных стратегических целей - переход к рыночной экономике и демократии. Достижение и той, и другой цели предполагало децентрализацию власти. Так, формирование рыночных отношений ведет к увеличению числа независимых субъектов хозяйственной деятельности, в том числе регионов. Оно связано с передачей на места более широких полномочий в области принятия решений. В условиях становления, а тем более функционирования рыночных регуляторов несостоятельной представляется сама мысль о возможности тотального управления экономикой из единого государственного центра власти» [6]. Тем не менее, к 1999 году федеральный центр значительно окреп. С 1999 г. начинается процесс унификации законодательства субъектов и одновременно поднимается вопрос об укрупнении регионов. Появляются институты федеральных округов и полномочных представителей Президента РФ. Упорядочение правового поля Российской Федерации началось с принятия Государственной Думой Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», затем Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и поправок к нему. Также на данном этапе начался процесс денонсации двусторонних договоров. Известный примордиальный националист Рафаэль Хакимов с сожалением отмечает, что «в 2003 г. абсолютное большинство договоров прекратило свое действие. После этого был подписан только один договор в 2007 г. с Татарстаном, который уже не носил такого политического характера, как первый» [7]. Очевидно имея в виду этническое многообразие российского общества, Хакимов утверждает, что «для сохранения практики двусторонних договоров есть серьезные объективные причины. Среди них это, прежде всего, то, что ни Конституция РФ, ни федеральные законы не могут учесть особенности и разнообразие всех субъектов РФ» [7]. Предпринятые руководством страны меры позволили в какой-то мере стабилизировать законодательную базу страны. Одновременно наметились тенденции к избыточной централизации. Значительным шагом в этом направлении стало изменение системы выборности глав субъектов, что многие расценили как отступление от федерализма [7]. Особое кощунство заключалось в том, что поводом к реформе системы формирования глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации была выбрана трагедия в Беслане. Более того, слабо обоснованный лозунг борьбы с терроризмом послужил дальнейшему ужесточению режима и запустил процессы дефедерализации. В федеративных отношениях на первое место вышел диктат всемогущего центра. При этом отношения субординации были

переведены в институциональную плоскость. Но использование актерами институтов стало напоминать политический спектакль с заранее известным сюжетом. Так, призванный быть арбитром в федеративных отношениях, Конституционный Суд РФ со времен прихода к власти Путина и усиления позиций федерального центра всегда принимал сторону сильнейшей стороны. Так, в 2000 и 2001 годах Конституционным судом были вынесены постановления о недопустимости включения в республиканские конституции норм о суверенитете и гражданстве. Другой характерный пример. Конституционность положений Закона № 184-ФЗ (о назначении глав субъектов федерации) была оспорена в Конституционном Суде РФ. По мнению лиц, инициировавших данное разбирательство, указанные нормы чрезмерно ограничивали право граждан на участие в управлении делами государства и их избирательные права, нарушали конституционные принципы разделения властей, разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, не соответствовали конституционным положениям о полномочиях Президента Российской Федерации. Своим Постановлением от 21 декабря 2005 г. № 13-П Конституционный Суд РФ признал не противоречащим Конституции новый порядок замещения должности главы субъекта РФ. В рассмотрении вопроса о конституционности прочих перечисленных выше норм этого Закона по формальным основаниям было отказано [8]. Как отмечается в литературе, «после прихода к власти президента В. Путина региональная политическая элита была вынуждена пойти на существенные модификации региональной политической системы» [9]. Вместе с тем, институциональный дизайн этнофедерации, несмотря на фактическое устранение содержательных характеристик федерализма, федеральной политической элитой не ставится под сомнение. Тем не менее, выстроенная Путиным и рекрутируемой им политической элитой жесткая вертикальная система власти, слабо сочетающаяся с демократией и федерализмом, не всегда критикуется учеными. Так, отечественный федеролог А.А. Захаров бичевал недостатки модели российского федерализма 90-х годов. По его мнению, федерализм позволял «элитным группировкам вести торг по ключевым вопросам государственной жизни, во-первых, не обращая внимания на конституционные нормы, во-вторых, отодвигая на задний план представительные органы власти и, в-третьих, избегая контроля со стороны гражданского общества. Его совокупным итогом стала обширная деформация федералистских принципов на российской почве в 1990-х годах - так называемый «парад суверенитетов», которая весьма облегчила после ухода Бориса Ельцина дискредитацию и шельмование федерализма в информационно-пропагандистской кампании, инспирированной путинским Кремлем» [10]. Неоднозначна позиция профессора В.Н. Лысенко. С одной стороны, он однозначно критикует практику российского федерализма до прихода к власти В.В. Путина. Ученый отмечает формирование патерналистских,

антидемократических режимов в большинстве субъектов Российской Федерации в этот период, который он называет ельцинской «феодальной федерацией». С другой стороны, Лысенко критикует и федерализм времен Путина. Он пишет: «путинская «управляемая федерация» выглядит, как «умирающий лебедь». Она уже не нужна Путину и его окружению, так как нет угрозы распада государства» [11]. В 2010-2012 гг. в России произошел ряд событий, которые способны изменить в дальнейшем всю национальную политику страны и институциональный дизайн, в частности. Речь идет об акциях протеста футбольных болельщиков и национал-патриотов против этнопреступности на Манежной площади 11 декабря 2010 года, акциях внесистемной оппозиции в крупных городах России в 2011-2012 годах. Проявления этнического негативизма по отношению к выходцам с Северного Кавказа достигли апогея. Национал-патриоты стали прямо призывать к насильственному отделению от Российской Федерации республик Северного Кавказа, ужесточению миграционной политики и т.п. Представители внесистемной оппозиции запустили движение «Хватит кормить Кавказ». К инициаторам движения национал-демократам Владимиру Тору и Константину Крылову вскоре присоединились радикальные либералы во главе с Алексеем Навальным. Российский этнофедерализм был раскритикован и представителями научного сообщества. Так, профессор А.Л. Салагаев обратил внимание на влияние этнической составляющей на бюджетный федерализм в России. По его мнению, «кроме огромных дотаций северокавказским республикам, ассиметричность федеративного устройства России привела к тому, что политический вес главных республик (Татарстан, Башкортостан, Саха (Якутия), сделал их зачинщиками бюджетной асимметрии. Республики не без успеха пытаются выстроить с центром отношения конфедеративного типа. Эти субъекты имеют независимые от федерального центра бюджеты, позволяющие им самостоятельно осуществлять социально-экономическую и культурную политику на собственной территории, а остальные регионы полагаются на федеральный бюджет» [4]. Казанский профессор С.А. Сергеев скептически относится к поискам символов этнической идентичности, которые иницируют этнонационалисты Татарстана [12]. Стало очевидным, что основное предназначение этнофедерализма в России - сохранение межэтнического мира - не выполняется. О несовершенстве федеративных институтов регулирования этнополитических конфликтов убедительно написал Эмиль Паин: «Сложилось парадоксальное явление, при котором вся система законодательных актов и других форм регулирования направлена на ограничение внешней миграции, тогда как наиболее острые проблемы возникают между этническими группами внутри России, и эта сфера совершенно лишена какого-либо регулирования. Специализированные правительственные ведомства упразднены. Ни одного законодательного акта за последние 10 лет не принято, включая и поправки в действующие законы» [13].

При этом отмеченные выше политические акции протеста и требования изменения характера федеративных отношений с национальными республиками РФ Паин трактует однозначно: «В новых условиях усилилась роль популистских политических сил, пытающихся извлечь политическую выгоду на разжигании этнических фобий большинства населения. Этническому большинству на выбор предлагаются две идеи, в равной мере противостоящие федерализму, - имперская идея и национализм» [13]. В результате сложившейся ситуации, представителями федеральной политической элиты был предпринят комплекс мер, косвенно указывающий на реанимацию федеративной идеи и ослабление властной вертикали. Так, в политическую жизнь России вернулись губернаторские выборы [14]. Следом, в декабре 2012 года вступил в силу новый порядок формирования Совета Федерации [15]. Особый интерес представляет тот факт, что 16 января 2013 г. Министерством регионального развития РФ в Правительство РФ внесен проект государственной программы «Региональная политика и федеративные отношения», состоящий из 7 подпрограмм: «Совершенствование федеративных отношений и механизмов управления региональным развитием»; «Реализация инвестиционных проектов»; «Формирование системы стратегического и территориального планирования с использованием геоинформационных технологий»; «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России»; «Создание условий для приграничного сотрудничества»; «Создание институциональных условий для комплексного экономического и социального развития Арктической зоны Российской Федерации»; «Оказание содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» [16]. По мнению автора, указанные выше моменты не свидетельствуют об изменении отношения федеральной политической элиты России к федерализму. Возвращение прямых всенародных выборов губернаторов было одной из мер, принятых президентом Медведевым в ответ на массовые протестные акции зимы 2011-2012 года. При этом накануне вступления в силу 1 июня 2012 года закона о прямых всенародных выборах губернаторов главы многих субъектов федерации были заменены решением Кремля - большей частью в тех регионах, где у политической партии "Единая Россия" был низкий рейтинг, что делало избрание глав регионов от этой партии маловероятным. Более того, Президент РФ Владимир Путин уже в апреле 2013 года спешно подписал закон, позволяющий регионам не проводить прямые выборы губернаторов [17]. Сделаем выводы. Во-первых, исторический генезис Российской федерации можно условно разделить на два этапа. Первый связан с эпохой правления Бориса Ельцина и характеризовался децентрализацией, национал-сепаратистскими устремлениями региональных политических элит, правовым нигилизмом, отсутствием единого экономического пространства и т.д. При этом отсутствовали либо не использовались институциональные формы

федеративных отношений. Сами отношения носили характер торга, сговора между элитами по линии исполнительной власти. На втором этапе начались процессы централизации. Команда В.В. Путина, используя институциональные и неинституциональные формы принуждения, выстроила жесткую вертикальную систему власти и управления. Во-вторых, Россия является этнофедерацией по форме, институциональному дизайну. Наличие этнически выделенных субъектов в ее составе не ставится под сомнение федеральной элитой. Вместе с тем, реальное содержание - федерализм, отсутствует. При этом принципы федерализма не реализовывались на обоих этапах. На этапе децентрализации Россия приближалась по содержательным характеристикам к конфедерации. Федеральный центр вынужден был ради хотя бы формального сохранения единого государства идти на постоянные уступки региональным элитам. Гражданское общество к этим процессам подпущено не было. С практикой функционирования реальной демократической федерации это слабо сочеталось. Второй этап характеризовался все нарастающим движением к унитаризму. Отношения регионов и центра стали носить характер диктата и подчинения федеральной элите. При этом сами региональные элиты интегрировались в новую жестко централизованную систему власти и управления, стали лояльными федеральному центру. В-третьих, в современной системе национальные республики и их элиты занимают вполне определенное управляемое место. На выборах в различные органы власти и управления достигаются приемлемые для федерального центра результаты. При этом зачастую используется не только административный ресурс, но и мобилизация этничности. В-четвертых, характерные для зарубежных демократических этнофедераций акторы политических процессов - национальные движения и региональные политические партии, отстаивающие интересы своих этносов, а также определенные политические институты в российском варианте федерализма представлены не были. Связано это, по мнению автора, с характерными для авторитарного режима механизмами подавления не включенной в элитарный круговорот оппозиции. Отсутствие укорененной демократии и развитой рыночной экономики в России автор считает основной причиной нежизнеспособности в здешних условиях этнофедерализма. Вместо институциональных механизмов федерации и демократии, в рамках которых в теории должны были договариваться и приходиться к консенсусу различные силы, имеет место практика торга с позиции силы. В отличие от опыта Канады и Бельгии, в конфликтах «центр - регионы» не участвовали и не участвуют национальные движения и политические партии. В упомянутых же выше демократических этнофедерациях именно они являлись и являются основными субъектами конфликта. Но, действуя в институциональных рамках, эти акторы регулярно приходили к решениям, так или иначе устраивающим все стороны этнополитических конфликтов. При этом гражданское общество всегда было

включено в этот процесс. Адекватно предположить, что в условиях демократии в России поборниками максимальной реализации права наций на самоопределение и защиты интересов титульных этносов выступили бы именно национальные движения и региональные политические партии. Активно можно было бы использовать институт референдума и открытый переговорный процесс. Арбитром в конфликтных федеративных отношениях был бы Конституционный Суд. В-пятых, изменение позиций федерального центра в результате смены социально-экономического и политического контекста, по мнению автора, способно привести к непредсказуемым последствиям. Так, очевидно, что именно представители русской нации осознают своей родиной и национальным государством Россию в целом, как государственную систему. В выделенных по этническому признаку республиках представители титульного этноса в большинстве осознают родиной и национальным государством именно конкретный субъект федерации. В условиях социальных катаклизмов либо демократизации общества представители национальных движений, вероятно, сыграют провокационную роль и, воспользовавшись ослаблением властно-репрессивного инструментария, совершат попытки распада российского государства. При этом в условиях этапа неопределенности 90-х годов прошлого века и этапа путинского авторитаризма элитами не были выработаны механизмы, позволяющие переводить этнополитические конфликты в институциональную плоскость. Соответственно, практика этнического федерализма неизбежно приведет российское общество к новой гражданской войне.