

Правовое обеспечение нацио-государственного строительства России

Юрий Бойко

Структура государственного устройства Российской Федерации и ее правовое обеспечение к настоящему времени стабилизированы. Однако рассмотрение динамики отношений, регулируемых системой существующих государственных нормативно-правовых актов в области государственного строительства и национальных отношений, показывает, что особенности формирования правового поля в данной сфере допускают проявление ряда негативных тенденций как в национальных взаимоотношениях, так и во взаимоотношениях Федерального центра и субъектов Федерации.

Представляется актуальным рассмотреть, как закладывались основы российского законодательства в области федеративных и межнациональных отношений, стратегические цели и принципы, положенные в основу его формирования. Необходимо оценить результативность достижения стратегических целей государства в данной сфере.

Одной из проблем развития современной России является то, что на протяжении длительных периодов российской истории идея нацио-строительства не была осознана в полном объеме и востребована властными элитами. Полиэтничность и многокультурность была всегда присуща российскому государству, а общая идентичность населения обес-

печивалась сначала монархическими идеями, а затем «советским патриотизмом», когда идея «дружбы народов» стала одним из политических лозунгов. Поэтому, по мнению исследователей, «вопрос о признании факта культурно-сложного населения в России не стоял»¹.

Советская национальная политика, нацеленная на образование еди-

БОЙКО Юрий Павлович – профессор, доктор политических наук, доктор медицинских наук, кандидат юридических наук.

Ключевые слова: государственное строительство, национальные отношения; нацио-строительство; властные элиты; российский федерализм; национальная интеграция;

ной наднациональной общности «советский народ», привела к формированию в СССР в целом близких по социальной структуре народов с единой идеологией и схожими культурными ценностями. Размещение во второй половине XX в. в индустриально неразвитых республиках самых современных производств, повышение в этих регионах образовательного уровня и степени урбанизации населения в значительной мере нивелировали разницу в экономическом развитии субъектов советского федеративного устройства.

Однако значимые отличия в традиционной, политико-правовой и демографической культуре отдельных этносов привели к постепенному усилению региональных элит, которое становилось все более очевидным с постепенным ослаблением центральной власти. В их руках сосредоточилась реальная информация о процессах, происходящих в экономической, социальной и политической жизни национальных республик. Все это побуждало руководство союзных республик стремиться к повышению уровня собственной независимости, расширению своих прав и полномочий. Вся внутривнутриполитическая жизнь СССР, в том числе в области национальной политики, строилась на жестком подчинении Центру, но за все время существования советской власти не исчезла ни одна малая культура. Ограничивая политические свободы, не имея возможности обеспечить высокий уровень жизни и эффективную систему хозяйствования, Советский Союз пытался компенсировать это активной пропагандой и поощрением культурного развития во всем его этническом разнообразии¹.

К моменту распада СССР этничность как единственный критерий

права на собственную государственность практически на всей его территории, была абсолютизирована национальными элитами бывших союзных и многих автономных республик. На базе тезиса о возрождении национальных, культурных ценностей, утраченных в советское время, использовался лозунг о праве нации на самоопределение, вплоть до выхода из состава страны. Принятый в апреле 1991 г. закон РСФСР «О реабилитации репрессированных народов», который допускал создание национально-административных единиц, позволил многим сепаратистским лидерам толковать это право в ракурсе самоопределения.

С распадом СССР Россия оказалась в очень сложном положении. Созданная по ленинскому плану как федерация, РСФСР формировалась внутри формальной федерации СССР, согласно сталинскому плану автономизации. При этом исторически Россия никогда не была федерацией, да и в советские времена развитие российского федерализма происходило в большей степени, в рамках взаимоотношений РСФСР с центральной властью и другими субъектами Федерации, а также статуса РСФСР в составе Советского Союза.

Сразу же после распада СССР практически все автономные республики РСФСР последовали примеру союзных республик, приняв декларации о собственном суверенитете. Причем Татарстан, Чечено-Ингушская Республика и Якутия, сделали это еще при Горбачеве². Это время получило в отечественной науке определение «парад суверенитетов».

Так, например, Татарстан принял несколько программных законов: Конституция Республики Татарстан, определяющая

ее как «суверенное государство, субъект международного права»; закон «О недрах»; постановление «О воинской обязанности и воинской службе граждан Республики Татарстан».

Радикальные попытки законодательного закрепления целого ряда норм, противоречащих Конституции РСФСР, а затем и Конституции РФ 1993 г. с использованием адата и законов шариата были предприняты в Чеченской Республике.

Укрепление молодой Российской Федерации осуществлялось принятием целого ряда программных юридических документов, в которых федеральный Центр и региональная власть продемонстрировали готовность к поиску взаимоприемлемых решений, заключению компромиссов.

К таким документам можно отнести:

- федеративный договор 1992 г.;
- конституцию РФ 1993 г.;
- договор об общественном согласии 1994 г., Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти и органами власти ряда республик (1994, 1995 г.г.).

Во всех этих нормативно-правовых актах базовой позицией и центральной, и региональных властей было то, что самоопределение субъектов федерации и реализация их прав, возможны только при сохранении государственной целостности России, ее экономического единства и общего правового поля.

Конституция РФ принималась на референдуме и ставила своей целью консолидацию общества на основе правового оформления согласия по формированию системы государственной власти, политической структуры общества, его основных гражданских институтов.

Данная цель не была в полной мере достигнута.

Конституция РФ закрепила выборные основы власти, создала юридические условия для формирования гражданского общества, но при этом в большей степени это был результат воли правящей элиты с целью упорядочить, стабилизировать противоречивые политические процессы за счет создания и декларации политических и государственных институтов, фактически по образцу западной либеральной демократии. Таким образом, федеративные институты были созданы, в первую очередь, как учреждения, а далее обществу предлагалось принять их и признать легитимными.

В январе 1993 г. на основании договоренностей, достигнутых на встрече представителей ряда национальных движений с представителями власти в г. Пятигорске, была принята «Декларация о принципах межнациональных отношений на Северном Кавказе». Встреча имела большое значение для стабилизации политической ситуации в регионе, но далеко не разрешила существующих в тот момент проблем межэтнических отношений.

По мнению Л. Хоперской, «в развитии политико-правовой ситуации наблюдалось острое противоречие, которое состояло в том, что конституционное право в Российской Федерации ориентировано на регуляцию взаимоотношений между субъектами федерации, а общественное сознание региона было занято переосмыслением прав народов (этносов), что находило непосредственное отражение в общественно-политических и конституционных процессах в республиках Северного Кавказа»³.

В 1996 г. был принят Федеральный закон «О национально-культур-

ной автономии» разработана и принята Концепция государственной национальной политики РФ. Во исполнение Федерального закона «О национально-культурной автономии» при Правительстве Российской Федерации был образован Консультативный совет по делам национально-культурных автономий.

Концепция государственной национальной политики Российской Федерации (1996 г.), разработанная Министерством по делам национальностей и федеративным отношениям РФ, движением «Сотворчество народов во имя жизни (Сенежский форум)» и Институтом этнологии и антропологии РАН с участием многих федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации, явилась важнейшим программным документом, который определил основные направления этнополитики и государственного строительства страны на ближайшие годы.

В Концепции были зафиксированы приоритеты России в области межнациональных отношений, определены уровни компетенции субъектов законотворческой деятельности, предложены пути по преодолению противоречий между федеральным и местным законодательством.

При этом учитывалось, что без выделения в качестве субъектов национальной политики этнических групп, нуждающихся в специальных мерах государственной защиты (малочисленные народы, национальные меньшинства, репрессированные народы) невозможно решение проблем поддержания межнационального мира и согласия в России.

Концепция выделяла следующие задачи, которые необходимо было

решить при реализации национальной политики Российской Федерации:

- формирование федерации, которая отвечала бы современным социально-экономическим реалиям и историческому опыту России, за счет углубления и развития федеративных отношений;

- создание правовой базы для регулирования федеративных и национальных отношений;

- обеспечение правовых, организационных и материальных условий, способствующих учету и удовлетворению национально-культурных интересов народов;

- разрешение возможных споров и конфликтов между субъектами Федерации, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации.

- реализация экономических интересов народов в соответствии с государственной региональной политикой на основе учета их традиционных форм хозяйствования и опыта трудовой деятельности;

- выравнивание уровней социально-экономического развития субъектов Российской Федерации;

- рациональное использование многообразия хозяйственных возможностей субъектов Федерации, их природных ресурсов, накопленного научно-технического и кадрового потенциала, преимуществ территориального разделения труда и производственной кооперации при общей направленности на комплексное социально-экономическое развитие страны и отдельных ее регионов.

Важность принятия Концепции трудно переоценить. Она создала основу для консолидации всего общества, всех его политических сил, общественных организаций и властных структур в решении вопросов межнациональных противоречий и продвижении России к формированию гражданской нации. Однако по ряду субъективных и объективных причин

Концепция не смогла реализовать заложенный в ней потенциал и многие ее положения остались декларативными.

Прежде всего, это было связано с тем, что, ставя цели и определяя задачи государственной федеративной и национальной политики, Концепция не предусматривала разработку механизмов ее комплексной реализации.

Для этого необходимо было существование специального государственного органа, в задачи которого входило бы целенаправленно инициировать дальнейшее совершенствование нормативно-правовой базы в данной области и осуществлять координацию и взаимодействие всех российских министерств и ведомств, прямо или косвенно связанных с федеративными и национальными проблемами и даже шире – с проблемами формирования национального самосознания российского населения.

Отсутствие достаточного внимания к данному вопросу российских властных структур проявилось, в том числе, в упразднении в 2001 г. Министерства по делам Федерации, национальной и миграционной политики РФ и передаче его функций в другие ведомства.

Существующие правовые инструменты регулирования отношений между субъектами Федерации и ее Центром до настоящего времени не в полной мере соответствуют выдвинутым Концепцией задачам.

Например, детализация пределов вмешательства федерации в сферу организации публичной власти субъектов РФ в обновленной редакции Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (пред-

ставительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» частично противоречит нормам Конституции РФ (п. "н" ч. 2 ст. 72, ст. 77).

В частности, это определяется юридическим инструментарием Федерального закона № 184-ФЗ, поскольку, согласно его обновленной версии, часть полномочий и ответственность передаются на нижестоящие уровни публичной власти без соответствующей передачи финансов и значительной части доходных полномочий, например, в сфере недропользования.

Подобная правовая практика в определенной степени согласуется с подходами к выстраиванию федеративных отношений в Российской Федерации, принятыми с приходом к власти Президента В.В. Путина.

На первый план выступил этатистский подход, обусловивший укрепление федеральной исполнительной «вертикали» власти и приоритет суверенитета Центра на всей территории страны, который сохраняется и в настоящее время.

Отражая эту точку зрения на федеративное строительство в Российской Федерации, Президент России Д.А. Медведев в интервью журналу «Итоги» (18 февраля 2008 г.) отметил: Россия – федеративная страна с большими перспективами, но и с немалыми проблемами. Такое государство может управляться лишь при помощи сильной президентской власти... Если Россия превратится в парламентскую республику, она исчезнет. ...Россия всегда строилась вокруг жесткой исполнительной вертикали. Эти земли собирались веками и по-другому ими управлять невозможно. Наша страна была и останется президентской республикой. Иного не дано.»⁴.

Начиная с 2000 г., внимание властей к вопросам регулирования федеративных отношений и межэтнических

кого взаимодействия на базе «государственнического» подхода нашло свое отражение в ряде базовых нормативных актов и государственных документов.

Так, в Указе Президента РФ от 12 мая 2000 г. «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе», которым была изменена структура территориального управления страной.

Основной задачей полномочных представителей являлось обеспечение ликвидации несоответствия конституций (уставов) и законов субъектов Федерации Конституции страны и восстановление принципа верховенства федерального законодательства.

По поручению Президента РФ в результате совместной работы полномочных представителей, ученых и членов национально-культурных объединений в субъектах Южного федерального округа в 2003 г. были созданы Межведомственные комиссии, разработавшие предложения по совершенствованию Концепции государственной национальной политики РФ⁵.

К достигнутым результатам можно отнести правовое упорядочивание федеративных отношений и купирование дезинтеграционных процессов в Российской Федерации.

Как отметил В.В. Путин: «Сильная государственная власть в России – это демократическое, правовое, дееспособное федеративное государство»⁶.

По мнению большинства ученых, изучающих проблемы российского федерализма, Российская Федерация со своей уникальной историей, полиэтничностью и многовековым опытом мирного сосуществования самых разных народов и культур, имеет будущее только в качестве федеративного государства, однако не

следует забывать, что российский федерализм исторически несет в себе ряд особенностей и нерешенных проблем, которые могут сказываться на формировании национального самосознания народов, населяющих страну.

Развитие федеративных отношений является определяюще важным для формирования гражданской нации, достижения национального согласия и преодоления межэтнических противоречий, но сложность их укрепления состоит в том, что сама структура федеративного устройства России уникальна и не имеет аналогов в мире. Это и число субъектов федерации, и сложность их состава, сильно отличающийся уровень экономического развития.

Как пишет Л.М. Дробижева: «на развитие Федерации оказывают влияние разные исторические, юридические, экономические, географические, этнонациональные условия формирования субъектов Федерации. В Центре доминирует представление, что различия в статусе субъектов, связанное с разнообразием условий, – это явление, которое надо преодолевать. В субъектах же Федерации, прежде всего, тех, которые задавали тон в диалоге с Центром, доминировало представление о естественности таких различий, объективных основаниях асимметричности Федерации»⁷.

Сохранившийся со времен РСФСР федеральный способ устройства России был крайне неразвит в правовом и политическом смысле, мало разработан и ассиметричен. Образованная в качестве целесообразной, но временной уступки национальным меньшинствам (январь 1918 г.), РСФСР была провозглашена раньше, чем возникли субъекты ее составляющие. Автономии РСФСР были результатом издания законов об их образовании,

являясь разнородными и разноуровневыми по правовому статусу. Фактически, формально, будучи федерацией, РСФСР была унитарным государством с многочисленными автономными образованиями⁸.

По мнению многих авторов, наиболее пострадавшим от советского воплощения российского федерализма стал русский народ, «русские национально-государственные интересы которого были», по мнению, А.И. Вдовина, «по сути дела принесены в жертву интересам призрачного Мирового СССР и национализму «угнетенных» народов бывшей Царской России». Автор считает, что «архитектоника постсоветского федерализма в России почти целиком повторяет наследие 20-30 годов.»⁹.

Гиперболизация «русской национальной идеи», представляющей русский народ, в виде «старшего брата» других проживающих на территории Российской Федерации этносов, не менее опасна, чем крайние националистические взгляды, популярные во многих регионах. Идея собственного национально-государственного суверенитета и реализация «права на самоопределение вплоть до отделения» уже привели к эскалации этнических конфликтов на территории России в начале 90-х годов. Совершенствование федеративных отношений путем легитимного законодательного перераспределения властных полномочий из Центра в регионы представляется наиболее перспективным путем развития России.

Несмотря на то, что до сих пор нет единого видения концепции развития российского федерализма, единого понимания такого базового понятия, как «принципы федерализма». Многие термины, связанные с федеральными отношениями, трактуются по-разному¹⁰.

Нельзя не согласиться с Р.Г. Абдулатиповым и Л.Ф. Болтенковой в том, что основное содержание федерализма с неизбежностью должно включать в себя следующие теоретико-методологические элементы и принципы: «определение государственности как федеративной, осуществление власти на основе договорного или договорно-конституционного распределения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами 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»¹².

Эффективно государство может функционировать только тогда, когда субъекты, образующие ее федеративный состав и, соответственно, народы их населяющие, имеют возможность более успешного решения социально-экономических, политических и этнокультурных задач¹².

Субъекты федерации, если и не являются государствами в обычном понимании этого термина, то, безусловно, имеют элементы такой государственности, являясь особыми территориально-политическими образованиями.

В последние годы в российской политической лексике происходит

как бы естественная подмена понятий:

- субъекты федерации рассматриваются как одна из разновидностей административно-территориальных единиц, а сама федерация – как одна из форм административно-территориальной организации государства;

- вместо термина субъекты федерации часто используется термин «регион».

Например, в своем Послании к Федеральному Собранию РФ (18 апреля 2002 г.) Президент России В.В. Путин подчеркивал, что «ключевой задачей остается работа по разграничению сфер ведения между федеральными, региональным и местным уровнями власти»¹³.

Необходимо помнить, что подход к совершенствованию федеративных отношений и часто упоминаемая в последние годы административно-территориальная реформа, никак не могут быть синонимами, так как субъекты РФ, как уже было сказано, являются политико-территориальными образованиями, поэтому любой вопрос об изменении их статуса или структуры страны должен рассматриваться в политико-правовом поле с обязательным учетом мнений и законодательства субъектов Федерации.

Особенностью российского федерализма является наличие субъектов, построенных по территориальному и по национальному признаку.

Конституция РФ гарантирует равноправие всех ее субъектов независимо от вида их организации. Реализация выполнения этой конституционной нормы - необходимое условие отсутствия конфликтов и противостояний субъектов Федерации между собой. Необходимо подчеркнуть, что Конституция РФ (ч.ч. 1, 4 ст. 5) гарантирует именно равноправие субъек-

тов Федерации между собой, то есть одинаковую правоспособность и отсутствие преференций любому из них, политико-правовую равноценность.

Разумеется, субъекты Федерации не могут быть равны, так как они отличаются по этническому составу, численности населения, экономической инфраструктуре и т.д. То есть с формально-юридической точки зрения в данной ситуации понятие равенства и равноправия не тождественны.

Определенная работа по построению соответствующего правового поля, которая бы, с одной стороны, обеспечивала наиболее благоприятное этнокультурное развитие малых народов, а с другой – максимально ограничивала крайние проявления национализма, уже идет.

На формирование в обществе атмосферы национальной и конфессиональной терпимости была направлена принятая в 2001 г. Федеральная целевая программа «Формирование установок толерантного сознания и профилактики экстремизма в российском обществе в 2001 - 2005 годах».

К сожалению, уже можно констатировать, что реализация этой программы не достигла многих сформулированных в ней задач. По-прежнему на территории Российской Федерации имеют место крайние проявления межнациональной вражды, выражающиеся в насильственных и экстремистских действиях. Все это происходит несмотря на то, что Федеральный закон от 25.07.2002 г. «О противодействии экстремистской деятельности» предусматривает довольно высокую меру репрессий за проявление экстремизма и разжигание межнациональной розни.

Ф.Х. Мухаметшин и Г.А. Исаев пишут: «...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»¹⁴.

В то же время нельзя не отметить тренд интереса государственной власти в направлении осуществления административной реформы, выравнивания взаимоотношений Центр – регионы и ослабления интереса к складывающимся на этом фоне меж-национальным отношениям в стране.

Доказательством тому служит редкость и эпизодичность звучания данной темы в выступлениях политиков и публикациях российских СМИ.

Проблема баланса национальных, межэтнических и общегосударственных интересов – это основная проблема не только национальной политики России, но и стратегическая задача укрепления федеративных отношений, достижения межнационального согласия.

Многонациональность – одно из огромных преимуществ России. Поэтому национальная политика в своем стратегическом аспекте должна способствовать инициации процессов национальной интеграции и направить потенциал всех российских этносов на решение общенациональных задач, превратив его, таким образом, в потенциал всего российского общества.

Этот процесс возможен только в рамках Федерации, укрепление и дальнейшее правовое развитие которой является необходимым условием достижения стабильности и консолидации общества. Принципы федерализма наравне с принципами правового государства являются оптимальной основой дальнейшего нацио-строительства и государственного развития России.

Развитие российской государственности предполагает дальнейшую конкретную реализацию данных принципов в действующем законодательстве всех уровней и отраслей российского права.

Перспективным представляется комплексный подход, включающий два направления:

- *первым* является формирование институтов гражданского общества, развитие правовой базы их деятельности и одновременное участие указанных институтов в совершенствовании правового поля Российской Федерации.

Данное направление позволит управляющим структурам получать от субъектов гражданского общества обратную связь о результативности государственной федеративной и национальной политики.

- *вторым* направлением с учетом особенностей страны представляется создание специальной государственной структуры, которая позволит целенаправленно развивать процесс национальной интеграции в Российской Федерации.

Одной из главных задач данного органа государственного управления должен стать контроль соблюдения баланса национальных, межэтнических и общегосударственных интересов в правовом поле.

Примечания

¹Зорин В.Ю. Государственная национальная политика в России: историко-политологический анализ, Дисс. д-ра полит. наук. М., 2003. С.283,284.

²Паин Э.,А. Этнополитические процессы в модернизирующейся России: Концепция нелинейного развития этнополитической интеграции. Дисс....д-ра полит. наук. М., 2004. С. 123.

³Хоперская Л. Современные этнополитические процессы на Северном Кавказе. Ростов-на-Дону, 1997. С. 57.

⁴Сайт Дмитрия Медведева www.medvedev2008.ru

⁵Материалы Всероссийского совещания «О реализации Концепции государственной национальной политики Российской Федерации» 18 апреля 2003 г. М., 2003.

⁶Россия на рубеже тысячелетий // Регион-Эксперт. № 1. 2000. С. 16.

⁷Дробижева Л.М. Проблемы ассиметричности федерации в глазах элиты и масс // Федерализм в России. Сб. статей под редакцией Р. Хакимова. Казань, 2001. С. 304.

⁸Баграмов Э.А., Голотвин Ж.Г., Гуревич Г.С. и др. Разделит ли Россия участь Союза ССР? М.: Бук, 1993. С. 38-40.

⁹Вдовин А.И. Российский федерализм и русский вопрос. М., 2001. С. 89-90.

¹⁰Мириханов Н.М. Реформирование федеративных отношений в России: тенденции нового десятилетия. Дисс....д-ра полит. наук. М., 2003. С. 12.

¹¹Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф. Опыт федерализма. М., 1994. С. 20.

¹²Абдулатипов Р.Г. Россия на пороге 21 века: состояние и перспективы федеративного устройства. М., 1996. С. 130.

¹³www.kremlin.ru.

¹⁴Мухаметшин Ф.Х., Исаев Г.А. Региональный политический процесс в федеративном и социологическом измерениях. Казань, 2002. С. 87-88.

Уважаемые читатели!

В соответствии с решением Высшей аттестационной комиссии журнал «Обозреватель–Observer» включен в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук. Перечень введен в действие с 1 января 2007 года.