

Российская государственность между прошлым и будущим*

Яков Пляйс

Для понимания сути происходящего в наше время надо отчетливо представлять, что по мере формирования Российской империи между Центром и периферией складывались асимметричные, разноразличные и во многих случаях договорные отношения.

Российский, а затем и советский унитаризм всегда имел большие особенности. В нем сочетались центристские и центробежные силы и три начала – унитарное, федеративное и конфедеративное. В зависимости от внутренних и внешних объективных и субъективных условий усиливалось и доминировало то одно из них, то другое. В конце 80-х годов стало быстро крепнуть конфедеративное начало, перешедшее вскоре в полустихийный распад.

При осмыслении проблемы реформирования российской государственно-

сти неизбежно возникает следующий важный вопрос: Что всегда скрепляло и что всегда разъединяло нашу страну?

Скрепляли такие факторы, как генетическая близость славянских народов, единая вера (в советское время веру заменила коммунистическая идеология), внешние опасности, некоторые совпадающие интересы. Например, интерес совместной обороны от внешних врагов, интерес совместного освоения обширного пространства.

Разъединяли такие факторы, как: полиэтничность, культурное и религиозное многообразие; неадекватность системы власти объективным условиям страны и времени, трудноуправляемая из единого центра огромная территория, ресурсная самодостаточность некоторых территорий, питавшая их веру в возможность независимого существования.

ПЛЯЙС Яков Андреевич – доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой истории и политологии Финансовой академии при Правительстве РФ.

Ключевые слова: российская государственность, федерализм, центр и регионы.

* Продолжение. Начало см. “Обозреватель–Observer”. 2009. № 5.

В зависимости от внутренней и внешней ситуации крепили то одни факторы, то другие. При этом ускорялись то центробежные, то центростремительные тенденции, а государство то консолидировалось, то, наоборот, распалось.

Важным обстоятельством, всегда влиявшим на состояние государства и степень его сплоченности, был алгоритм действий центральных властей и особенно его соответствия уровню развития народов, населяющих страну, и объективным потребностям момента. Если этот алгоритм был адекватным, государство было стабильным, динамично функционировало и развивалось и, наоборот.

Наиболее наглядно это проявилось и в поздние советские годы, и в постсоветский период времени. Системные ошибки, допущенные в государственном строительстве в XX в., наиболее ярко и наглядно проявились именно в это время.

Первая из этих системных ошибок заключалась в том, что вопреки федеративным конституционным началам практика государственного строительства и функционирования государственного механизма развивалась фактически в унитаристском, жестко централизованном духе. В послевоенные десятилетия эта практика все больше противоречила объективному состоянию и интересам союзных республик и автономных образований.

Попытки М.С.Горбачева и реформаторского крыла КПСС модернизировать политическую систему и государственное устройство, перейти от унитаризма к подлинной федерации не могли увенчаться успехом, так как, во-первых, предлагаемая модель постоянно перекраивалась, что только усиливало общественный пессимизм относительно ее благоприятных перспектив и

возможностей реализации и, во-вторых, социальная и экономическая ситуация быстро ухудшалась. Кроме этого, монополия однопартийной политической системы, несколько десятилетий являвшаяся и двигателем, и мощным инструментом модернизации страны и казавшаяся многим по-прежнему достаточно адекватной новым историческим условиям, на самом деле превратилась в основной тормоз прогресса.

То, что КПСС фактически заменяла собой государственные структуры позволяло ей в повседневной практике осуществлять идеи унитарного государства, имеющего в мононациональных государствах, как известно, немало преимуществ. Но в такой многокомпонентной во многих отношениях весьма сложной стране, как императорская Россия и СССР, унитаризм нес в себе больше центробежного, чем созидательного и центростремительного. При этом унитаризм привел к тому, что к концу 80-х годов опыт федеративного строительства и подлинно федеративных взаимоотношений в Советском Союзе был крайне скуден и более формален, чем реален.

Иными словами, при наличии всех необходимых нормативных атрибутов федерализма и соответствующих правовых возможностей у союзных и автономных республик, других национальных образований практика развивалась в направлении унитаризма. Чем дальше, тем больше это входило в противоречие с фундаментальными и постоянно возрастающими интересами и амбициями народов СССР (и в особенности их элит) и все чаще вызывало недовольство союзных и даже автономных республик.

Поэтому системный характер ошибок КПСС в государственном строительстве состоял в том, что содержание реальной политики в этой области не соответствовало изменившимся объек-

тивными обстоятельствам. Политика отставала от реальных интересов и потребностей. Кроме того, эта политика заметно опаздывала во времени и шла вслед за событиями, а не опережала их. Это воодушевляло и подталкивало националистически настроенные оппозиционные силы на все новые, еще более радикальные требования. В результате узел противоречий все больше запутывался и затягивался, а курс М.С.Горбачева на реформирование страны все быстрее заходил в тупик.

Реформаторы 90-х годов, возглавляемые президентом страны Б.Н.Ельциным, и реформаторы начала 2000-х годов, во главе которых стоял президент России В.В.Путин, совершили ряд системных ошибок, если за основной критерий оценки этих ошибок принять определенные фундаментальные особенности Российского государства; асимметричность отношений Центра и регионов, вытекающая из целого ряда объективных факторов в основном природного этнокультурного и духовного происхождения; разнородный характер отношений; объективно неизбежная, сложившаяся исторически договорная база отношений.

Первая системная ошибка команды Б.Н.Ельцина состояла в том, что он оценивал роль России в СССР как равновеликую ролям других союзных республик, в то время как это была особая роль – роль фундамента и одновременно несущей конструкции всего государственного каркаса.

Другой системной ошибкой Ельцина было то, что он полагал: достаточно лишь отсоединить от локомотива (России) вагоны (союзные республики) и локомотив “налегке” помчится вперед, оставляя далеко позади свою обузу. Не понимая сути российской империи, сросшейся в течение веков в неразделимое целое, в которой Россия была

основной частью единого организма, Ельцин с легкостью решился на прекращение существования слишком централизованного Союза, полагая, что в Содружестве независимых государств (СНГ) сохранится и единое экономическое, и таможенное, и налоговое, и другие пространства.

Еще одной его системной ошибкой было то, что взяв в начале 1992 г. курс на создание новой федерации, подписав вместе с главами всех субъектов страны (за исключением Татарстана и Чечни) 31 марта 1992 г. новый федеративный договор, он на практике проводил конфедеративную политику.

Это выразилось, прежде всего, в разнородных договорных отношениях между федеральным Центром и субъектами России.

Первый договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан, был подписан 15 февраля 1994 г., а последний – 46 по счету – 16 июня 1998 г. с органами государственной власти города федерального значения Москвы.

Стремясь таким образом ввести широкое “половодье” суверенизации, разлившееся по всей России и грозившее ее окончательно разрушить, в берега государственности и выстроить новую федерацию снизу, Ельцин выдвинул лозунг “Берите столько суверенитета, сколько сможете переварить”. Но в процессе выработки договорных отношений, точнее говоря, торга с субъектами, асимметричность неизбежно брала верх, внося все больший диссонанс в государственную жизнь, развивавшуюся в конфедеративном направлении, то есть в направлении ускоряющейся дезинтеграции.

В ситуации 90-х годов расчет Ельцина строился, судя по всему, на том, что субъектам надо дать как можно

больше свободы в решении своих проблем, раз уж Центр не может оказать им существенной помощи. А дальше, когда обстановка улучшится, свободу можно и ограничить.

Однако суверенизация реально привела к тому, что государственная жизнь все больше разбалансировалась. Быстро распалось единое правовое, информационное, образовательное и прочие пространства.

Угроза распада России становилась все более реальной.

Поэтому перед Президентом В.В.Путиным, пришедшим к власти в самом конце 1999 г., стояла крайне сложная задача – сохранить государство, не дать ему разрушиться.

О том, каким было состояние российского федерализма в конце прошлого столетия и какие проблемы и задачи пришлось решать, чтобы не допустить ее коллапса, достаточно четко и развернуто говорится в первых трех Посланиях Президента В.Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 2000, 2001 и 2002 гг.

“Нужно признать, – констатировалось в Послании 8 июля 2000 г., – в России федеративные отношения недостроены и неразвиты.

Региональная самостоятельность часто трактуется как санкция на дезинтеграцию государства. Мы все время говорим о федерации и ее укреплении, годами об этом же говорим. Однако надо признать: у нас еще нет полноценного федеративного государства. Хочу это подчеркнуть: у нас есть, у нас создано децентрализованное государство.

При принятии Конституции России в 1993 г. федеративная государственность рассматривалась как достойная цель, на которую придется много и кропотливо работать. В начале 90-х Центр многое отдал на откуп регионам. Это была сознательная, хотя отчасти и вынужденная политика. Но она помогла руководству России добиться тогда главного и, думаю, была обоснована, она помогла удержать Федерацию в ее границах. Надо это признать, легче всего критиковать то, что было до нас.

Однако уже скоро власти некоторых субъектов Федерации начали испытывать прочность центральной власти. И ответная реакция не заставила себя ждать. Но хочу обратить ваше внимание. Ответная реакция пришла не из центра, не из Москвы, а из городов и поселков. Органы местного самоуправления также стали перетягивать на себя полномочия, в основном полномочия субъектов Федерации на этот раз. Теперь все уровни власти поражены этой болезнью. Разорвать этот порочный круг – наша общая святая обязанность.

Крайним примером нерешенных федеративных проблем является Чечня. Ситуация в республике осложнилась до такой степени, что ее территория стала плацдармом для экспансии в Россию международного терроризма. Исходной причиной здесь также было отсутствие государственного единства. И Чечня 99-го напомнила о ранее совершенных ошибках”.

Дополняя эту картину некоторыми важными штрихами, Путин далее отметил: “Мы создали “острова” и отдельные “островки” власти, но не возвели между ними надежных мостов. У нас до сих пор не выстроено эффективное взаимодействие между разными уровнями власти... Центр и территории, региональные и местные власти все еще соревнуются между собой, соревнуются за полномочия”^{1, *}.

* Выводы, прозвучавшие в Послании 2000 г., В.В.Путин повторял не раз.

На пресс-конференции 18.07.2001 г. он отметил, что в начале 90-х годов некоторые основные параметры Конституции не срабатывали и значительная часть регионов “перехватила функции Центра”.

Сегодня Федерации возвращаются федеральные функции и разграничение полномочий Центра и регионов будет происходить “исключительно в рамках Основного закона”. (Российская газета. 2001. 19 июля).

Далее в Послании говорится о том, что конкретно было сделано центральной властью, и что еще предполагается осуществить, чтобы возвести между “островами” и “островками” надежные мосты.

Это, во-первых, *создание федеральных округов* и назначение в них представителей Президента России.

“Суть этого решения, – подчеркнул Путин, – не в укрупнении регионов, как это иногда воспринимается или преподносится, а в укрупнении структур президентской вертикали в территориях. Не в перестройке административно-территориальных границ, а в повышении эффективности власти. Не в ослаблении региональной власти, а в создании условий для упрочения федерализма”¹.

Второй шаг Центра определил *возможность федерального вмешательства в ситуации*, когда органами власти на местах нарушаются Конституция страны и федеральные законы, единые права и свободы граждан.

Но речь шла и идет не только о правах и возможностях Центра по отношению к региональной власти, но и полномочиях последней по отношению к местным властям.

“И руководители регионов, – отмечается в Послании, – должны иметь право влиять на местные органы власти, если они принимают неконституционные решения, попирают свободы граждан. Нам ни в коем случае нельзя ослабить властные полномочия региональной власти. Это то звено, на которое не может не опираться власть федеральная”⁶.

Следующий шаг Центра в направлении укрепления государственности был связан с *реформой Совета Федерации*, изменением принципов его формирования, образованием Государственного совета при Президенте России.

Одновременно с реформой механизма формирования верхней палаты был изменен и дополнен Федеральный за-

кон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”.

Эти изменения и дополнения дали право президенту страны, как и руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации досрочно отрешать от должности (или письменно предупредить о возможности принятия соответствующих мер) глав муниципальных образований. Основанием для таких действий должны быть решения судов.

Как реформа Совета Федерации, так и изменения в системе местного самоуправления, дополненные введением семи федеральных округов во главе с назначаемыми полномочными представителями президента, направлены на повышение уровня и эффективности управления страной, воссоздание в стране единого правового поля.

Чтобы не отстранять губернаторов и других руководителей исполнительных органов страны от решения общегосударственных задач Указом Президента России от 1 сентября 2000 г. был образован Государственный совет РФ.

Госсовет является, как говорится в ст. 1 Положения о нем, “совещательным органом, содействующим реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти”.

Председателем Госсовета является президент страны, а членами – по должности высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Федерации.

Для решения оперативных вопросов формируется президиум Госсовета в составе семи его членов.

Персональный состав президиума определяется Президентом России и

подлежит ротации один раз в полгода. Задачи, состав и организация, а также порядок работы Госсовета определяется Положением об этом органе, утвержденным Указом Президента РФ 1 сентября 2000 г.².

Шаги, предпринятые центральной властью в 2000 г., позволили В.В.Путину констатировать в своем Послании Федеральному Собранию 2001 г., что “период расползания государственности – позади” и что “дезинтеграция государства – о котором говорилось в предыдущем Послании – остановлена”³.

Обосновывая свой вывод, президент еще раз напомнил о сделанном.

“Разработали, – отметил он, – и приняли федеральный пакет – пакет федеральных законов. Провели реформу Совета Федерации. Первые результаты дала работа полпредов в федеральных округах. Создан и активно действует Государственный совет. У России, наконец, появились утвержденные Законом государственные символы”³.

Начиная с декабря 1991 г., реформирование государственного устройства России прошло через 4 основных этапа и вступило в 5-й.

Первый этап связан с новым федеративным договором, который готовился ускоренными темпами и был подписан 31 марта 1992 г., то есть уже через три месяца после развала СССР. Кроме президента России Б.Н.Ельцина, этот договор подписали руководители всех субъектов Федерации за исключением президентов Татарстана и Чечни (М.Шаймиева и Д.Дудаева). Башкортостан подписал договор с оговорками.

Второй этап связан с разработкой отдельного договора о разделе полномочий и предметов ведения с Татарста-

ном. Процесс затянулся на неполные два года и завершился лишь 15 февраля 1994 г. подписанием договора сроком на 5 лет.

Договорные отношения с этой республикой (в отличие от всех остальных субъектов) продолжают до сих пор.

Последний раз договор с ней был подписан Кремлем 26 июня 2007 г. и, хотя он не столь значимый, как договор 1994 г., он все же свидетельствует об особых отношениях между Москвой и Казанью.

Договор с Татарстаном оказался для многих областей и республик России заразительным примером, и уже вскоре после 15 февраля 1994 г. начался процесс разработки и подготовки к подписанию договоров с другими субъектами.

Подписанием в декабре 1995 г. договора со Свердловской областью было положено начало *третьему этапу* государственного строительства в России. На этом этапе, длившемся до лета 1999 г., один за другим подписывались договоры не только с национальными автономиями, но административными субъектами с преобладающим русским населением.

Общим итогом этого этапа было подписание 54 договоров (по другим данным – 44) между Центром и субъектами Федерации.

Не удивительно, что такое количество заметно отличавшихся друг от друга договоров очень быстро привело к рассогласованию не только единого правового, но экономического, финансового, информационного, образовательного и других полей.

Угроза быстрой дезинтеграции единого некогда государства быстро прогрессировала.

Здравомыслящих российских политиков это не просто настораживало, но и беспокоило.

Поэтому на следующем, *четвертом* этапе процесс начал разворачиваться вспять, начался процесс консолидации и централизации.

Если первые три этапа, характеризующиеся быстро прогрессирующей и явно избыточной децентрализацией государственного устройства России связаны с именем президента Ельцина и его программной установкой “Берите столько суверенитета, сколько сможете переварить”, то *четвертый этап* – централизации – с именем президента В.В.Путина.

На этом этапе, длившемся до лета 2007 г., не только не культивировалась практика договорных отношений, а, наоборот, все они были либо аннулированы, либо прекращали свое действие в связи с истечением срока, на который были подписаны.

По указу В.В.Путина все договоры с субъектами России прекратили свое действие в июле 2002 г.

Однако консолидация и централизация государства по В.В.Путину характеризовалась не только этим, но и тем, что было создано семь федеральных округов с полпредами президента во главе, был реформирован Совет Федерации и создан Государственный Совет, все региональные нормативные акты, противоречившие Конституции страны и федеральному законодательству, были отменены, была перестроена партийная система и изменена система выборов депутатов Госдумы и т.д.

Решительность действий В.В.Путина по консолидации государственного организма неоднозначно трактуется экспертами и аналитиками. По мнению некоторых, такого рода цент-

рализация противоречит не только общемировой тенденции, характеризующейся децентрализацией, но и интересам самой России, так как стать сильной Россия может только при сильных регионах. Стать таковыми они могут лишь имея соответствующие необходимые для этого свободы и возможности. Именно к этому они настойчиво стремятся.

Наиболее настойчив в своих действиях, как и раньше, Татарстан. И также как в начале 90-х годов Центру вновь пришлось ему уступить, и 26 июня 2007 г. подписать с ним новый договор. Возникает вопрос: Это будет исключение или начало нового договорного раунда с республиками?

Президент России Д.А.Медведев пока еще не обозначил четко свою позицию по проблеме взаимоотношений Центра и регионов России. В его Послании Федеральному Собранию РФ, обнародованному в Кремле 5 ноября 2008 г., больше говорится о реформе политической системы. В нем речь идет о корректировке Конституции, о поправках в закон о партиях, об изменениях в формировании Совета Федерации, о сокращении территориальных органов исполнительной власти, о государственных приоритетах, о демократии, об основных ценностях нации, о бюрократии, о коррупции, об экономическом кризисе и, наконец, о военном ответе России на развертывание в Восточной Европе элементов стратегической ПРО США⁴.

Поскольку реформирование российской государственности осталось незавершенным, к этому вопросу российские власти, надо полагать, будут возвращаться еще не раз.

Размышления о российской государственности хотелось бы обобщить следующими выводами.

Каждая эпоха предъявляет свои требования к сущности, формам и функциям государства. Нынешняя эпоха, характеризующаяся ускоренным переходом к демо-

кратии, требует, чтобы деятельность государства, независимо от типа и формы его устройства, была подконтрольной, понятной и открытой для граждан. И унитарное, и федеративное государство должны в равной мере быть сегодня демократичными и эффективными.

Особенно трудно решать эту задачу в федеративном государстве – одном из наиболее сложных государственных устройств.

Это объясняется тем, что *именно в федерации приходится согласовывать и приводить к общему знаменателю разновекторные и нередко противоречивые интересы различных народов, конфессий, культур, традиций, территориальных образований, обладающих своеобразными природными, климатическими и иными особенностями.*

Познавая, как трансформируется сущность государства важно, прежде всего, видеть, как меняются влияющие на нее объективные внутренние и внешние факторы жизнедеятельности страны. К числу этих факторов относится:

- уровень социально-экономического развития общества в целом и различных народов, населяющих страну;
- степень свободы, включая религиозную;
- уровень возможностей для реализации самых разнообразных интересов людей и т.д.

Чем выше уровень развития общества, тем выше его потенциал и его возможности, но также и его запросы. Чем больше возможностей у народа для реализации и удовлетворения своих интересов, тем комфортнее он себя чувствует и тем стабильнее ситуация в стране, но тем сложнее его жизнь и тем сложнее ее организовывать.

Сущность государства и его функции особенно заметно меняются тогда, когда возникает *зрелое гражданское общество.*

Если до его появления государство было орудием защиты интересов, главным образом, тех, кто обладал властью и собственностью, то с его возникновением оно становится также инструментом защиты интересов граждан, народов, наций.

При своей относительной стабильности сфера взаимоотношений между обществом и государством не может быть причислена к тем областям, где ничего не меняется, даже если в этих отношениях господствует дух партнерства, взаимопонимания и взаимодействия.

В обществе и государстве, как и в любых других живых организмах, повседневно идут самые разнообразные количественные и качественные изменения, неизбежно отражающиеся на мировоззрении, психологии и настроениях людей. Учитывать эти изменения, строить в соответствии с ними свои отношения с другой стороной – важная задача властей.

Если во взаимоотношениях общества и государства, общества и власти долгое время ничего не меняется, рано или поздно в них наступит трудно преодолеваемый кризис.

В истории России такие кризисы случались не раз.

Последний мы переживаем сейчас. Но он особенный. Прежде всего потому, что этот кризис усугубился кризисом типа и формы государственного устройства. Ситуация осложняется тем, что сейчас нам необходимо разобратся в том, *какой по своей сути должна быть федерация в России: конституционной, конституционно-договорной, симметричной или асимметричной?*

При рассмотрении этого вопроса нельзя будет обойти стороной и такие темы, как партии, партийные системы, гражданское общество, идеологии.

Все эти темы находятся в центре внимания российских политологов.

Примечания

- ¹ Российская газета. 2000. 11 июля.
- ² Российская газета. 2000. 05 сентября.
- ³ Российская газета. 2001. 04 апреля.
- ⁴ Российская газета. 2008. 6 ноября.

 **ОБЗРЕВАТЕЛЬ** <http://www.rau.su>
BSERVER E-mail: observer@nasled.ru

*На сайте Вы найдете информацию о печатных
и электронных изданиях ООО «РАУ-Университет»:*

- журнал «Обозреватель–Observer» (1992–2009 гг.);
- «Современная политическая история России» – «Хроника» (1985–2009 гг.) на CD-диске;
- электронная версия «РАУ-Пресс» (более 230 тыс. производителей товаров и услуг);
- книжное издание «Ратная слава Отечества» в 6 томах;
- информация и аналитика.