

**Хакимов Р.**

## **ПЕРСПЕКТИВЫ РОССИИ КАК ФЕДЕРАЦИИ**

Россия по Конституции является федеративным государством, но она находится в стадии трансформации как в политическом, экономическом плане, так и с точки зрения государственного устройства. О России нельзя говорить как об устоявшейся форме федерации. Ей присущи черты переходного периода, т.е. элементы как унитаризма, автократии, доставшиеся от прежней советской системы, так и тенденции демократизации, децентрализации, что ведет к федерализации государственных структур. Конечно, сюда же нужно отнести менталитет, который предопределяет многие противоречия столь характерные для всего российского общества.

Возникнув на волне революции 1917 г. и последовавшей гражданской войны, российская федерация к середине 30-х гг. приобрела жестко унитарные черты и фактически переродилась в тоталитарное общество. Государственность СССР носила весьма специфический характер, поскольку строилась на монополии одной партии, ставшей ядром администрирования в стране.

Возвращение к федерализму состоялось в годы «перестройки», что совпало с трансформацией общества, сравнимой по масштабам и глубине реформ с революцией. При этом начался распад СССР, и наступили изменения исторического масштаба – впервые Россия оказалась в условиях уменьшающейся территории и отказалась от политики расширения сферы влияния. Парадигма экстенсивного развития сменилась ориентацией на интенсивные методы, к которым страна оказалась не готовой.

С 1990 г. в России идут острые политические споры вокруг вопроса о том, каким – унитарным или федеративным – будет ее устройство, вокруг особого статуса Татарстана и Чечни, положения областей, краев, автономных округов в качестве равноправных субъектов федерации, перспектив так называемой “губернизации” и административного деления государства, полномочий Центра, этнической составляющей государственного устройства, «бюджетного федерализма». В период нахождения у власти Б.Н.Ельцина были элементы эйфории на счет возможностей федерализма, но впоследствии в общественном мнении зазвучали ноты разочарования. Со стороны некоторых политиков послышались голоса о том, что федерализм чуть ли не разваливает страну. Однако, большинство исследователей при значительном разбросе точек зрения, тем не менее, придерживается мнения, что федерализм не расшатывал страну, а, напротив, явился стабилизирующим фактором. «Во многом именно благодаря федералистской идее, - считает С.Д.Валентей, - Россия сохранилась как единое государство». [1]

Начиная новый этап реформ, Владимир Путин, будучи Президентом Российской Федерации (РФ), объяснял их необходимость тем, что неэффективность экономических реформ в стране во многом связана с нерешенностью вопроса государственного устройства, политической нестабильностью, несоответствием регионального законодательства федеральному. Поэтому главной задачей реформирования государственности он провозгласил укрепление «вертикали власти». Определенные меры, связанные с формированием общего правового поля в России вполне оправданы, поскольку для предпринимателей, инвесторов снимаются лишние барьеры, но вместе с тем федеральный законодатель начал вмешиваться в исключительные полномочия субъектов, а совместные полномочия истолковал в пользу центра. Как известно из истории, излишняя регламентация порождает громоздкий бюрократический аппарат, что и случилось в РФ.

Изменение принципов формирования Совета Федерации, наделение Президента РФ широкими полномочиями в отношении органов власти субъектов федерации - вплоть до снятия с должности глав регионов и роспуска их представительных органов власти, а также формирование жестко централизованного бюджета было оценено экспертами как выработка более управляемой федерации. Ряд политиков и ученых расценили эти шаги как усиление унитаризма. «За полтора десятилетия, - пишет В.Лысенко, - Россия прошла сложный путь от империи к федерации. С начала XXI в. этот вектор стал постепенно меняться, начался все более зримый откат, возврат к империи, реставрация Советского Союза на территории России и постсоветского пространства. За годы правления президента В.Путина наибольшему упадку подверглись федерализм и демократия в нашей стране».[2] Примерно в том же ключе высказался Н.Петров: «В настоящее время Россия не является федерацией хоть в сколько-нибудь полном смысле этого слова. Вместе с тем перспективы ее выживания и развития в качестве современного эффективного государства, напрямую связаны с федерализацией».[3] Высказываний подобного рода было немало. Действительно, многие шаги президента В. Путина воспринимались как отступление от федерации и демократии. В то же время следует учитывать сложную природу федеративного государства, которая не отрицает унитарных начал, а скорее говорит о соотношении централизации и децентрализации власти. «Противоположностью федерализму является не унитарное начало, а абсолютно единое начало, - пишут немецкие правоведы в работе "Государственное право Германии". - Унитаризм и федерализм - две влиятельные силы, действующие внутри союзного государства и определяющие его облик в зависимости от преобладания одной из них. Но каждая из этих сил не теряет своего влияния полностью. Если исчезает унитарное начало, то союзное

государство подвергается опасности дезинтеграции; если нежизненным оказывается федерализм, союзное государство превращается в абсолютное единое»[4]. В период президентства В.В.Путина преобладало дисциплинирующее начало, вызванное общей политической ситуацией, в частности, напряженностью на Северном Кавказе. Такую политику, в которой сочетаются тенденции к унитаризму с сохранением элементов федерализма, следует квалифицировать как процесс трансформации государства.

Д.А.Медведев, продолжая в целом прежний курс, весьма определенно заявил о неизменности основных положений Конституции, приверженности демократии и федерализму, необходимости оптимизации разграничения полномочий и структур федерального управления в регионах. «Фундаментально значимым для нашего общества стало введение института местного самоуправления и укрепление федеративных начал государства, – заявил он. – Вы знаете: государственная политика в этих вопросах во многом осуществлялась путем “проб и ошибок” – с учетом опыта других государств и сложившихся в мире форм федерализма. Но ведь такой многосубъектной, многонациональной и многоконфессиональной федерации, как Россия, в мире больше не существует. Поэтому то, что мы сегодня делаем, делаем действительно впервые».[5] Ситуация в России с 2000 г. развивалась в сторону ослабления регионов, распространения коррупции в невиданных масштабах, сопровождалась ростом неэффективности системы управления. В 2011 г. Д.А.Медведев заявил о необходимости пересмотра существующего разграничения полномочий в пользу субъектов, что можно рассматривать как шаг в сторону возвращения к политике федерализации.

Значительным фактором, отражающим особенность нынешнего этапа трансформации государственного устройства России, является ее тесная связь с демократизацией. В принципе и унитарное государство может быть демократическим, но в переходный период от тоталитарного режима к демократии федерализм оказывается важным фактором преобразования общества в целом. С.М.Шахрай считает: «Для России федерализм – это не политическая игра и тем более не слабость, а территориальный каркас демократии. Это единственная (может быть, вместе со свободой средств массовой информации) гарантия демократических преобразований в нашей стране. Если в западной цивилизации ценности и традиции демократии выросли и развивались в течение сотен лет, так сказать, в естественных условиях, то в России нарождающиеся демократические институты по-прежнему нуждаются в специальной «охраняющей» среде. Такой средой является федерализм».[6] В Европе прежние тоталитарные системы наподобие Германии и Австрии, Испании и Италии шли к демократии именно через федерализацию.

Россия обладает своеобразием, которое не позволяет проводить прямые аналогии с какой-либо федерацией в мире. Ни американская, ни швейцарская, ни германская модели не могут быть перенесены на почву России. Исторические и политические традиции страны требуют поиска собственного пути государственного строительства. Природа России, влияющая на формирование модели федерализма, связана, прежде всего, с масштабами ее территории, экономическим, этническим, климатическим и географическим разнообразием регионов, а также советским наследием, которое продолжает влиять на экономику и менталитет населения.

На практике не существует «чистых» унитарных государств, то есть все страны включают какие-либо децентрализованные элементы. Унитарное государство необязательно является жестко централизованным, а федерацию нельзя во всех случаях представлять как государство с центробежными тенденциями. Централизация и децентрализация власти присутствуют в любом обществе, уравнивая друг друга. Абсолютизация любого из этих двух начал ведет государство к кризису: или оно становится тоталитарным, или же наступает анархия. И тот, и другой варианты чреваты распадом государства. Поэтому любое цивилизованное общество стремится найти баланс между централизацией и децентрализацией в соответствии с особенностями своей страны. Однако в этом вопросе важно определить критерии, по которым можно отличить децентрализованное унитарное государство от федерации. Степень централизации или децентрализации унитарного государства зависит от распределения полномочий между уровнями управления, а также от разделения полномочий между различными ветвями власти.

Децентрализация в унитарном государстве осуществляется через передачу каких-либо полномочий территориям. Местные же сообщества не имеют государственного статуса, они являются административными единицами и обладают только делегированными полномочиями.

Децентрализация не есть федерализм. Она может предоставлять территориям широкую автономию, но они сохраняют свой административный характер, без наделения какой-либо законодательной и судебной властью, как это происходит в федерациях.

Существует немало определений федерации. Например, у В.Е.Чиркина федерация предстает как «союзная государственно-территориальная организация, состоящая из государств или государственных образований, опирающаяся на принцип согласия, основанная одновременно на целостности государственной власти (управления государством) и ее вертикальном разделении между федерацией и ее членами (субъектами) при верховенстве федерации». [7] Другие авторы исходят из противопоставления федерации и унитарного государства или же конфедерации. Немецкий правовед О.Киминних дает

следующее определение федерации: «Несмотря на широкий спектр проявлений и размытые границы федерализма, в его определении утвердились некоторые формулировки, которые ввиду почти единодушного их одобрения могут считаться общепринятыми. Главным признаком этих формулировок является проведение различий между союзным государством и союзом государств. В то время как последний сохраняет международную правосубъектность государств-членов, в союзном государстве ею располагает только федерация. Однако утверждение, что федерация является, таким образом, государственно-правовым, а конфедерация – международно-правовым союзом, касается лишь некоторых аспектов государственных связей. Оно создает представление, что федерация выступает вовне как единое государственное образование, а входящие в него государства-члены в принципе не могут поддерживать никаких международно-правовых отношений с зарубежными властными структурами. Однако многочисленные конституции федеративных государств, в том числе и Основной закон ФРГ, доказывают, что бывают и исключения из этого принципа». [8] Следует подчеркнуть, что буквально за последние годы международная деятельность субъектов резко активизировалась, а потому исключения уже стали правилом.

Большое количество определений говорит о том, что меняется сам федерализм, он не является застывшим явлением. Академическая дефиниция не вмещает всех нюансов действительности, а потому многие исследователи говорят о федерациях описательно, в разных аспектах и временной динамике. По мнению швейцарских ученых Томаса и Лидии Фляйнер, федеративное государство отличается наличие следующих составных элементов:

- «1. Государственный характер федеративных единиц (самостоятельная учредительная власть).
2. Автономия и финансовый суверенитет.
3. Децентрализация власти, принимающей решения.
4. Участие федеративных единиц в установлении (своих) новых обязательств.
5. Ответственность членов федерации перед центральным правительством». [9]

Несмотря на множество определений, все авторы сходятся на том, что федерация в отличие от унитарного государства обладает двумя уровнями управления – общенациональный и региональный. Органы власти каждого уровня избираются в ходе прямого голосования граждан. Регионы являются субъектами федерации и могут называться по-разному: «штат», «земля», «кантон», «провинция», «автономная область», «республика».

*Федерация - форма государственного устройства, соединяющая относительно самостоятельные субъекты в единое целое и имеющая два уровня управления: центральное и региональное.*

Кроме структурного анализа, федерализм должен быть подвергнут исследованию в плане его развития. Динамика политико-правовых процессов – неотъемлемый элемент стабильно развивающихся государств. Канадский исследователь Рафаэль Яковино так поясняет свой подход к «федерации» и «федерализму»: «Понятие “федерализм” не сводится только к определенному типу институтов, но учитывает социологическое/идеологическое измерение, и не обязательно принимает заданную форму в определенной федерации. Мы можем говорить о “федеральных обществах” и оценивать политическую динамику, не сосредотачиваясь на институтах, как будто они были “заданы”. Федерализм, таким образом, рассматривается как политическое устройство для установления жизнеспособных учреждений и гибкой связующей системы связей, облегчающих межгосударственные отношения (например, разделение полномочий между уровнями правительства), внутригосударственные связи (например, представление субъектов в центре), и межрегиональное сотрудничество (например, соглашения между субъектами, межправительственные отношения и т.д.). Считается, что государственные институты формируются в процессе политических конфликтов и борьбы за власть между экономическими, социальными и политическими акторами. Анализ, таким образом, проводится в двух плоскостях – институциональной и социологической. С институциональной точки зрения рассматриваются отношения между уровнями правительства. С социологической точки зрения рассматриваются вопросы единства и многообразия, территориального суверенитета и политической идентичности – или самоопределения – и реакция групп и сообществ, которые ощущают угрозу своим интересам или видят большой потенциал в альтернативных системах, которые, на их взгляд, лучше отражают интересы групп или региона». [10] Теория и практика федерализма должна учитывать такой важный момент как процесс перманентной трансформации, без чего не обходится ни одно развивающееся государство.

«Федерализм» в отличие от «федерации» выступает как принцип, парадигма государственного устройства, позволяющая обеспечить единство и разделение государственной власти. «Как принцип, - пишет М.В.Глигич-Золотарева, - федерализм воплощает способ урегулирования разногласий и объединения людей и их образований на государственном уровне; как режим государственного устройства он определяет разделение государственной власти по вертикали между территориальными образованиями различного уровня в едином государстве». [11]

Федерализм как концепция, идеология может коснуться и унитарного государства, хотя это не обязательно, но федерация без федерализма существовать не может.

*Федерализм – это принцип, парадигма государственного устройства, в определенной мере идеология, которая может присутствовать, как в федеративном, так и унитарном государстве.*

На практике оказывается, что федерализация затрагивает не только собственно федерации, но и промежуточные формы квазифедераций, а также унитарные государства. Процесс федерализации много шире, чем «застывшая» форма федерации. Поэтому Жауме Вернье предлагает ввести в научный оборот более широкое понятие «составного государства». «Лучшим выходом, - пишет он, - было бы создать некий прообраз, вмещающий в себя разные формы организации децентрализованного государства, основанного на принципе территориального разделения политической власти. Эта модель могла бы стать общей для составного или федеративного государства, всегда, когда это последнее будет отходить от своего исторического опыта, который его породил, и который, в свою очередь, разносторонне изученный, не является однозначным».[12] Таким образом, составное государство служит обозначению формы государства, которые распределяет политическую власть между центральными (общими) и периферийными (территориальными) институтами, оно позволяет вместить классические федеративные формулы и новые формы политической децентрализации, не перечисляя закрытую совокупность характерных элементов.

В отличие от административных территорий децентрализованного унитарного государства, в федерации субъекты изначально обладают самостоятельностью, что закрепляется законодательно. Например, в Конституции Швейцарии (ст. 3) записано: «Кантоны суверенны настолько, насколько их суверенитет не ограничен Федеральной Конституцией».[13] В ст. 40 Конституции Мексиканских Соединенных Штатов зафиксировано: «Мексиканский народ по своей воле конституируется в представительную, демократическую, федеративную Республику, которая состоит из штатов, свободных и суверенных во всем, что относится к их внутренним делам, не объединенных в Федерацию в соответствии с принципами настоящего Основного Закона».[14] Статья 1 Конституции Республики Татарстан устанавливает, что суверенитет республики «...выражается в обладании всей полнотой государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной) вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и Республики Татарстан и является неотъемлемым качественным состоянием Республики Татарстан».[15]

Из статуса субъекта федерации вытекает наличие собственной законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. Например, в Соединенных Штатах президент наделен не высшими, но параллельными полномочиями по отношению к полномочиям губернаторов штатов. Губернатор не подчиняется президенту, он исполняет федеральные и местные законы. Совсем по-другому обстоит дело в унитарных государствах, где глава государства наделен высшими полномочиями, а нижестоящая администрация подчиняется вышестоящей.

Государственный характер субъектов федерации нельзя понимать как предоставление им неограниченной власти и тем более как право на полную независимость. Субъекты обязаны принимать свои правовые акты (включая конституцию) во исполнение федеративного правового порядка, в соответствии с принципом верховенства федерального права, а также международных норм, принятых центральным правительством. Самостоятельность субъекта федерации (кантона, штата, земли, республики и т.д.) – это ограниченный суверенитет, реализуемый в пределах собственных полномочий.

Таким образом, в отличие от унитарного государства, в федерации *два источника права*: народ субъекта и народ государства в целом. Федеративное государство и федеративные единицы имеют разные основания законности, принцип народного суверенитета, который за этим стоит, относится к разным «народам» – народу федерации и народу каждой федеративной единицы.

Наличие двух источников права предполагает согласование воли народа в целом с интересами отдельных субъектов федерации. Сотрудничество и согласованность между разными правительственными образованиями – это один из ключевых элементов федерализма. Такая конструкция исключает неограниченную власть центра по отношению к субъектам федерации.

США и Швейцария демонстрируют две исходные причины и соответственно два базовых принципа федеративного устройства: (1) большая территория государства и (2) разнообразие населения в этническом и конфессиональном аспектах. Отцы-основатели США исходили из утверждения, что государство включает, прежде всего, индивидуумов, объединенных в сообщества на какой-либо территории (мэдисоновская модель). Там по-другому и быть не могло, ибо сама страна складывалась из эмигрантов, не имевших на новом континенте этнических корней. В США территории штатов не несут этнической или еще какой-либо нагрузки, кроме административной. Они оставляют решение этнических, религиозных, культурных проблем меньшинств специальным структурам или законодательству. Этот принцип назвали «плавильным котлом», в котором из разных народов получилась нация американцев, а

религия была жестко отделена от государства. Время показало, что этнический фактор никуда не исчезает. Сегодня специалисты в США подвергают сомнению перспективы развития государственности без учета этнической и религиозной составляющей общества.

В отличие от США, в Европе сильная идентичность привязывает население к своей территории и культуре. Классический пример европейского подхода к федерализму – это Швейцария, которая в основу государственности положила этническое и религиозное разнообразие. В Конституции Швейцарии это формулируется следующим образом: «Швейцарский народ и кантоны, ... желая жить в единстве, во взаимном уважении и при сохранении многообразия...».[16] Эта формула «единства многообразия» стала одним из принципов Европейского Союза, что подтверждает ее значимость для всех государств Европы.

Швейцарская модель федерализма жестко привязана к этническому, религиозному и лингвистическому разнообразию страны. Поэтому там функционируют четыре государственных языка: немецкий, французский, итальянский и ретороманский, хотя доминируют немецкоязычные кантоны, а итальянский кантон всего лишь один.[17] Именно федеративная форма призвана решать культурные проблемы общества Швейцарии. Поэтому кантоны и коммуны имеют этнический и религиозный признаки. Коммуна всегда немецкоязычная или франкоговорящая, итальянская или ретороманская, католическая или протестантская, но не бывает смешанной немецко-французской или католическо-протестантской. Коммуна и кантон, имея автономные источники финансирования, способны самостоятельно решать вопросы культуры и образования, не обращаясь к федеральному правительству. Пример со Швейцарией показывает, что при сложной этно-конфессиональной структуре общества даже небольшие по масштабам государства стремятся к федеративному устройству.

Можно эти варианты оценивать по-разному. В первом случае легче было установить демократические процедуры, во втором инерция старых режимов тормозила общественное переустройство. Однако это не альтернативные варианты, иначе говоря, невозможен произвольный выбор одного из них волевым решением. Это не вопрос политических элит, а сама судьба, историческое предназначение. В обоих случаях теория лишь описывает типологию федераций в зависимости от базисных принципов, не более того, но никакая доктрина не может быть навязана обществу вопреки историческим основаниям. Пример послевоенной Германии хорошо демонстрирует невозможность навязать американскую модель даже побежденному государству. При учреждении Федеративной Республики Германия учитывались как исторические, так и лингвистические особенности земель. Никакую модель нельзя назвать

идеальной и нет образца, который можно было бы скопировать. На формирование конкретной формы государственного устройства влияют исторические, экономические, культурные, политические и другие особенности страны.

Российская форма федерализма строится одновременно на двух принципах - территориальном и этническом, поскольку Россия сочетает в себе как обширную территорию, наподобие США, так и этноконфессиональное многообразие, как в Швейцарии.

Россия складывалась через завоевание новых земель и добровольное присоединение народов, поэтому ей приходилось считаться как с обширностью территории, так и культурой присоединенных народов. Фактор завоевания с помощью насилия тянул к деспотии, другой фактор - к компромиссу с населением. Когда преобладала державность и власть становилась жесткой, в ответ на это вспыхивали бунты и революции, а отсутствие интегрирующей составляющей, ослабление власти стимулировало центробежные силы. Октябрьская революция при всей своей радикальности, оказалась наследницей российской полиэтничности. Она не могла перенести принципы американские или швейцарские на собственную почву. Россия строилась на базе общинного хозяйства и морали, культуре завоеванных или присоединившихся народов, с учетом особенностей образа жизни русского народа, различающегося в разных концах слишком большой империи.

История России накладывает свой отпечаток на все общественные процессы, включая государственное устройство. Народы и территории, которые в свое время вошли в состав России, сохранив свою культуру, язык и религию, сегодня переживают период возрождения и открыто выдвигают свои требования государству, которые нельзя не учитывать. Дальнейшее совершенствование российского федерализма надо искать на пути сочетания этнотерриториального принципа с административно-территориальным. Россия имеет свои особенности, которые не сводимы к опыту какой-либо другой страны, но если брать основополагающие принципы, то для нее традиции Европы много ближе, чем США. Прежде всего, Россия не страна эмигрантов, кроме того, все последние столетия она выступала именно как европейская держава, а потому многие черты европейских федераций окажутся для России гораздо ближе, нежели американская модель.

Исследователи и политики предлагают различные модели федерации для России. Разговоры по поводу федерализма имеют огромное политическое и символическое значение, возможно, большее, чем сама политическая практика. Многие работы по федерализму страдают публицистичностью, ангажированностью и полемическим азартом. Поэтому появляются такие термины как «бюрократический федерализм»,

«либеральная империя», «дефедерализация России», «квазифедерация» или «имитация федерализма». Термин «новый федерализм» связывают или с переходом от советской системы к демократическим отношениям или же так называют проведенную В.В.Путиным централизацию государственных структур. Идея «губернизации» одна из самых радикальных концепций, которую умеренные исследователи обсуждают с большой долей осторожности. Более отчетливо звучит и реализуется идея укрупнения субъектов, что также затрагивает тему формирования российского федерализма. В связи с укрупнением субъектов и созданием федеральных округов возник термин «централизованной федерации». Однако понятие «централизованной федерации» малопродуктивный термин в силу самоочевидности централизации любого государства, будь-то унитарное или же федеративное.

Большинство исследователей полагают, что необходимо считаться с многонациональностью РФ, тем не менее, именно вокруг роли этнического фактора в государственном устройстве идут наиболее жаркие политические дискуссии. Существуют как сторонники, так и противники так называемого «*этнического федерализма*».

Этнический фактор в России всегда играл значительную роль. Рассуждения о том, что это «наследие большевизма» не соответствуют действительности. Статьи, ругающие ленинско-сталинский принцип предоставления права народам на самоопределение, как, якобы, источник всех бед в России встречаются в большом количестве. Но сам принцип был сформулирован Вудро Вильсоном еще до Ленина. Этнический фактор существовал с самого зарождения российской государственности, а вместе с территориальной экспансией Московии стал ключевым не только во внешней, но и внутренней политике. Большевики, выступавшие до революции против самоопределения наций, изменили свой взгляд под давлением революционной ситуации.

Даже беглый исторический взгляд показывает, что народы в России всегда создавали предпосылки для особых отношений между Центром и регионами. «Любой период ее дореволюционной истории невозможно однозначно охарактеризовать — унитаризм или федерализм, - пишут И.Умнова и Н.Ермакова. - Всегда в той или иной форме имели место две тенденции: усиление центральной власти и укрепление самостоятельности регионов. Здесь присутствовали разнообразные формы национально-культурной самобытности, особый порядок управления регионами, наличие в национальных окраинах своих законодательных актов и даже конституций. Был накоплен бесценный опыт по государственному строительству». [18] Представления о дореволюционной России как гомогенной и жестко унитарной не соответствуют действительности. Элементы асимметрии там четко проглядываются. При этом было бы

неверно утверждать, что именно асимметричность привела к отделению Польши и Финляндии. Скорее наоборот, их отделение состоялось бы много раньше, если бы не существовало асимметрии.

Распад СССР произошел на отдельные государства, скроенные по национальному признаку, однако национально-государственный принцип федерализма в СССР не был катализатором распада. Правда заключается в словах Даниеля Элазара, который еще в советские времена написал: «Единственная надежда для выживания СССР заключается в создании подлинного федерализма».[19] Будь СССР настоящей федерацией, республики стали бы препятствием для роспуска страны. Но руководство страны в лице М.Горбачева опаздывало с принятием решений по децентрализации и федерализации страны, а потому политические процессы вышли из-под контроля.

«Парад суверенитетов» бывших автономных республик также имел в своей основе этнический мотив. Б.Ельцин сумел притушить его, выдвинув лозунг: «Берите суверенитета столько, сколько проглотите!». Республики взяли столько, сколько им было нужно и это стало важнейшим фактором стабилизации обстановки.

Этнический фактор всегда играл и продолжает играть существенную роль в политических процессах. Противники учета этнического фактора в федеративном устройстве ставят задачу деполитизации этничности. «Конечной целью модернизации признается либо демократическая форма территориальной федерации со значительно укрупненными субъектами, либо демократическое унитарное государство».[20] Такая точка зрения по существу направлена на ликвидацию российского федерализма.

Научное сообщество более спокойно, нежели политики, относится к этническому фактору, как утвердившемуся за столетия существования народов в рамках России и воспринимает любой демонтаж национально-государственного устройства страны как фактор, ведущий к дестабилизации общей ситуации. Дальнейшее совершенствование российского федерализма надо искать на пути сочетания этнотерриториального принципа с административно-территориальным.

Исследование России как транзитивной, переходной федерации приводит к оценке ее состояния в терминах «квази-», «формальной», «унитарной» федерации. В таких рассуждениях уже содержится противоречие, хотя они отражают действительность. Россия сложное образование и нет причин для упрощения в будущем ее государственной структуры. Скорее, наоборот, демократизация будет увеличивать разнообразие жизни.

Учитывая всю непростую историю, территориальную и этническую структуру общества, можно утверждать, что базой российской государственности была и остается «народность», независимо от формы

правления – монархия, тоталитарная система, республика. Поэтому в России эффективное государство будет именно народным. Причем, народность в данном случае несет два смысла – общенациональный в западной интерпретации и народность в этническом смысле. Конституция РФ принималась от имени «многонационального народа». Это понятие не совсем совпадает с западной терминологией, но адекватно отражает суть российского пути развития. Поэтому форму, которую приобретает российская государственность, можно было бы назвать «народным федерализмом».

#### Литература

1. Валентей С. Россия на пути от псевдофедерации к реальной федерации//Федерализм в России. - Казань, 2001. – С. 45-46.
2. Лысенко В. От империи к федерации//Казанский федералист. – Казань, №1-2 (17-18), 2006. – С.5.
3. Петров Н. Федерализм в России в 2005 году//Там же. - С.11.
4. Государственное право Германии. Т.1. – М., 1994. - С. 80.
5. Российская газета. 6 ноября 2008 г.
6. Шахрай С. Проблема развития российского федерализма на современном этапе//Федерализм в России... – С.17.
7. Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование). – М., 2001. - С.21.
8. Государственное право Германии. Т.1... - С.74.
9. Томас Фляйнер, Лидия Р. Баста Фляйнер. Федерализм, федеративные государства и децентрализация // Федерализм: российское и международное измерения. – Казань, 2004. - С.30.
10. Рафаэль Яковино. Обзор концепций канадского федерализма//Федерализм: российское и международное измерения... - С. 118-119.
11. Глигич-Золлотарева М.В. Правовые основы федерализма. – М., 2006. – С.16.
12. Жауме Вернье. Испания, как составное государство//Федерализм: российское и международное измерения... – С. 137.
13. Конституция Швейцарской Конфедерации. – М., 2001. - С.23.
14. Мексиканские Соединенные Штаты. Конституция и законодательные акты. - М., 1986. - С. 64.
15. Конституция Республики Татарстан. – Казань, 2002. Следует заметить, что Конституционный суд РФ запретил применять слово суверенитет республикам, исходя из тезиса ее неделимости. Это создало правовую коллизию, поскольку по Конституции РФ (ст. 5) республики признаются государствами, а в юриспруденции принято считать суверенитет неотъемлемым атрибутом государства.

16. Конституция Швейцарской Конфедерации. – М., 2001. – С. 22.
17. Подробнее см.: «Томас Фляйнер. Швейцария: Конституция федеративного государства и кантонов//Федерализм: российское и международное измерения. – Казань, 2004. - С.65-98.
18. И.Умнова, Н.Ермакова. Исторический и современный опыт асимметрии государственного устройства России//Федерализм в России... - С. 298.
19. Даниель Дж. Элазар. Европейское сообщество: между государственным суверенитетом и субсидиарностью или Иерархия против коллегиальности в управлении Европейским сообществом...
20. В.Р.Филиппов. Критика этнического федерализма. – М., 2003. – С.371-372.