

## ФЕДЕРАЛИЗМ КАК ОСНОВА НАЦИОНАЛЬНОГО ЕДИНСТВА РОССИИ

Данная статья является третьей в цикле статей, посвященных проблеме становления и развития российской модели федерализма в контексте развития мирового федерализма. Автор ставит своей целью, как и в предыдущих статьях, показать своеобразие и уникальность российского опыта. Вместе с тем ставится вопрос о необходимости переосмысления ряда положений под углом зрения меняющейся политической обстановки в мире.

*Ключевые слова:* федерализм, социальный конфликт, Союзный договор, Федеративный договор, государственная целостность, территориальная целостность.

Федерализм как принцип государственного устройства и как образ жизни населяющих государство народов, нередко имеющих значительные отличия в культурно-историческом и конфессиональном отношении, явление по историческим меркам достаточно молодое<sup>1</sup>. Воплотившись в жизнь на Североамериканском континенте, он за полтора-два столетия утвердился на всех континентах, демонстрируя ряд существенных преимуществ, прежде всего в плане укрепления национального единства и обеспечения прав и свобод человека на всех уровнях: общегосударственном, региональном, личностном. Особенно важно отметить обеспечение прав национальных меньшинств.

В основе любой национальной модели федерализма, как бы существенно они ни различались, лежит договор между гражданами государства, а это означает, что федеративное устройство государства зиждется на согласии и единстве граждан, что к тому же является и основой гражданского общества. Федеративное устройство не случайно было воспринято многими государствами как форма, позволяющая решить сложные проблемы на принципах социальной справедливости и исключить применение насилия. И.А. Ильин утверждал, что «политика есть *искусство справедливости*, т. е. умение вчувствоваться в

личное своеобразие людей, умение беречь индивидуального человека»<sup>2</sup>. Несмотря на то, что в отношениях между государствами, социальными группами и отдельными людьми в современном мире немало несправедливости и конфликтов, весь опыт развития федеративных отношений позволяет утверждать, что с его помощью удастся свести к минимуму многие негативные последствия этих противоречий. Естественно, что на первый план выступает проблема укрепления национального единства.

Проблема единства общества для нашего государства на данном историческом отрезке важна как никогда. Объясняется это прежде всего тем, что против России ведется так называемая гибридная война (экономическая, технологическая, информационная, сетевая), прикрываемая надуманными обвинениями России в агрессии, угрозе с ее стороны ряду соседних государств. На эти цели ассигнованы значительные средства, Россия со всех сторон окружена военными базами НАТО. При этом все прекрасно понимают, что Россию нельзя поставить на колени при помощи прямой агрессии. Остается единственный и уже, к сожалению, не раз проверенный на практике путь: разложить российское общество изнутри, лишить граждан страны нравственно-патриотического стержня и навязать изнурительную гонку вооружения (война на истощение). Один из представителей так называемой пятой колонны, лидер движения «Идущие без Путина» Р. Доброхотов открытым текстом заявил корреспонденту радиостанции «Эхо Москвы», что «революция в России должна быть такой же быстрой, как в Киргизии, и такой же мирной, как на Украине»<sup>3</sup>. Эти слова были сказаны в 2005 г. Сегодня на примере «мирной Украины» мы в полной мере можем оценить, что было бы с нашей страной, случись такая «быстрая революция» в России. Однако похоже, что на этот раз тактика адептов «быстрых революций» едва ли будет столь эффективной, как в прошлом.

В XX в. произошло крушение мировых империй, и на повестку дня вышел вопрос о самоопределении наций. Активно шел процесс распада и поглощения, наблюдалась ожесточенная борьба за независимость. Более двух десятков государств избрали федерацию в качестве формы государственного устройства. Федерализм явился в значительной степени компромиссом, позволившим преодолеть внутренние распри и сохранить единство и целостность государств, хотя и не всегда подобный союз выдерживал испытание временем<sup>4</sup>. Компромиссный характер федерации проявляется в урегулировании двух присущих ей основных тенденций: центристской и центробежной. Если баланс между этими тенденциями сохраняется, а еще лучше, если превалирует первая, то федерация достаточно устойчива. Истории известен пример, когда центристские силы удерживали на протяжении восьми сотен лет единство швейцарских кантонов, составивших конфедерацию, которая стала федерацией только в 1848 г.<sup>5</sup>

Что же представляет собой конфликт в федеративном государстве, чем он чреват, каковы пути и средства его мониторинга и разрешения? Современный уровень науки конфликтологии позволяет дать ответы на эти вопросы и предложить рекомендации, способные эффективно противостоять возникающим деструктивным тенденциям. С точки зрения представителя теории позитивно-функционального конфликта Льюиса Козера существование социальных групп неизбежно порождает конфликты. При этом он отмечает позитивное воздействие конфликта на обеспечение устойчивости социальной системы<sup>6</sup>. Надо только вовремя принимать необходимые меры.

Как известно, конфликт не возникает на пустом месте, он имеет причину, и чем быстрее она обнаружена, тем легче может быть предотвращено разрастание и углубление конфликтной ситуации. Федерация в силу самой ее природы содержит потенциальную угрозу конфликта, поскольку в ней постоянно сталкиваются интересы федерального центра и субъектов, а также вступают в противоречия межсубъектные интересы.

По получившей широкое признание концепции Р. Дарендорфа конфликт является естественным результатом управленческой деятельности, имеет определенные стадии и может быть поставлен под контроль. В противном случае его разрастание может приобрести необратимый характер, приводящий к распаду и гибели системы.

Применительно к федерации первой стадией конфликта можно считать естественное состояние, где противоречия, порождаемые двумя вышеназванными тенденциями, присутствуют спонтанно в силу самой природы данного вида государственного устройства. Это латентный, или скрытый, конфликт. На второй стадии конфликт приобретает видимые очертания, достаточно четко артикулируются интересы конфликтующих сторон, происходит, по утверждению Р. Дарендорфа «непосредственная кристаллизация, осознание латентных интересов». На этой стадии конфликт может быть взят под контроль и разрешен с минимальными потерями. На третьей стадии он может приобрести необратимый характер, особенно когда бывает пройдена так называемая точка невозврата<sup>7</sup>.

Федерация представляет собой сложную систему, все элементы которой должны работать на ее укрепление, что на практике означает высокий уровень согласованности действий. Это вовсе не означает, что субъекты федерации обязаны слепо повиноваться федеральному центру, всецело зависеть от него. Всякое подавление инициативы субъектов федерации неминуемо вызывает противодействие, которое принимает латентную форму в виде скрытого конфликта. Последний может выражаться в неоформленной враждебности, скрытой агрессивности, которая не выплескивается наружу, но от этого не теряет своего разрушительного действия. Примером может служить этнический конфликт.

Разрушительный характер латентного конфликта хорошо виден на примере бывшего СССР. Интегральным показателем наличия скрытых конфликтов, которые привели к его распаду, служит то, что решение об упразднении СССР и образовании СНГ, весьма уязвимое с правовой точки зрения, практически не вызвало никакой реакции ни в одной из союзных республик, хотя на референдуме за сохранение СССР высказалось большинство его граждан<sup>8</sup>. Случайно ли это? Думается, что нет. Правящие элиты союзных республик попросту пренебрегли волей народов. Выход из состава СССР мог быть осуществлен в соответствии с законом только в результате свободного волеизъявления граждан союзных республик, причем это должно было осуществляться в каждой республике. Результат такого опроса был очевиден, и упразднители СССР пошли в обход требований закона. Судьбу его решали только руководители трех республик, в то время как СССР имел в своем составе пятнадцать. К тому же субъектами договора 1922 г. были три республики Закавказья: Грузия, Армения, Азербайджан. Они не были поставлены в известность. Конечно, СССР нуждался в глубоком реформировании, но для этого не было ни политической воли, ни кадрового потенциала, способного осуществить необходимые перемены.

Последствием глубокого латентного конфликта явились также трагические события лета и начала осени 1941 г. Надо полагать, что Гражданская война в России не закончилась разгромом Белого движения и иностранной военной интервенции. Конфликт перешел в латентную стадию, был локализован карательной системой тоталитарного режима, что привело к разброду и шатанию, сказавшимся губительно на состоянии советских вооруженных сил. И только всеобщее осознание серьезности угрозы привело к сплочению всех слоев населения для спасения Отечества. С наступлением под Москвой страна, наконец, обрела единство, а вместе с ней и непобедимость.

Примером продуманной системы преодоления этнического конфликта может служить разрешение чеченского кризиса. Жесткая позиция федерального центра по отношению к спонсируемым из-за рубежа боевикам и одновременно последовательно проводимая продуманная социальная политика привели к тому, что в Чеченской республике установились мир и порядок<sup>9</sup>.

После распада Советского Союза реальная опасность распада нависла и над Россией. В ряде автономных республик, получивших практически равные права с союзными республиками, в том числе на свободное самоопределение вплоть до отделения, активизировались сепаратистские настроения, что также говорило о наличии латентного этнического конфликта. И только благодаря Федеративному договору удалось спасти Россию от распада, превратив ее из практически унитарного государства, которым была РСФСР, в реальную федерацию. Вызывает удивление упорное нежелание украинского руководства в проведении политики децентрализации или федерализации. И хотя

сегодня трудно представить, каким образом могут быть урегулированы отношения между Новороссией и Украиной, конфликт рано или поздно разрешится. Разрешение его возможно только на пути компромисса, хотя и неизвестно, в чем в конечном счете он будет заключаться. У украинского руководства была реальная возможность предотвратить кровопролитие путем создания федерации или иного вида децентрализации, но оно этой возможностью не воспользовалось.

Федерализм как средство децентрализации выполняет не только политическую и управленческую функции, но несет в себе значительный гуманистический потенциал. И когда А. Гамильтон говорил о том, что в основе федеративного государства лежит прежде всего договор между гражданами, он прямо давал понять, что федеративное устройство наряду с разделением власти между центром и регионами обеспечивает и реализацию прав и свобод человека и гражданина. Строго говоря, федерализм есть один из видов децентрализации, наиболее полной и последовательной ее стадией. Известны и иные формы. Например, существует ряд так называемых регионалистских государств, таких как Италия с ее высоким уровнем самостоятельности областей, Испания и Великобритания, в которых регионы имеют высокий уровень самостоятельности. Большой самостоятельностью пользуются органы местного самоуправления во Франции, хотя там и существует жесткий контроль со стороны государства за тем, чтобы эти органы не вторгались в сферы не их компетенции.

О чем говорят приведенные примеры? Они свидетельствуют о том, что силовое разрешение конфликтов в федеративном государстве, как впрочем и в унитарном, бесперспективно. Конечно, история становления федеративных государств знает примеры вооруженного подавления проявлений сепаратизма. Практически с «федеральной интервенцией» сталкивалось большинство федераций. Однако ограничиваться силовыми средствами нельзя. Вслед за нормализацией отношений, сломом сопротивления необходимо ликвидировать причины, породившие данный конфликт. Ибо с точки зрения Р. Дарендорфа, подавление конфликта ведет к его обострению, а рациональная регуляция, напротив, ведет к контролируемой эволюции<sup>10</sup>. Проблемы с Северной Ирландией в Великобритании, рядом провинций в Испании, штатом Джамму и Кашмир в Индии, провинцией Квебек в Канаде, юго-востоком на Украине, отнюдь не исчерпывающимся Донецкой и Луганской народными республиками, и некоторыми другими беспокойными регионами в различных странах говорят о сложности разрешения затяжных этнических конфликтов.

Коль скоро любое государство, а тем более федеративное, по определению не может развиваться бесконфликтно, необходимо иметь эффективный механизм мониторинга возникновения и развития конфликтных ситуаций. В первую очередь это касается отношений между федеральным центром и субъектами федерации. К этому необходимо

добавить муниципальное управление. Получается многоуровневое управление, которое по определению не может быть бесконфликтным и в котором отслеживать конфликты достаточно сложно.

Для Российской Федерации данная задача усложняется тем, что обеспечение консенсуса между субъектами федеративных отношений сопряжено с высокой степенью ее асимметричности. При этом асимметричный характер проявляется прежде всего в политическом статусе (среди равных субъектов республики все же «ровнее»), в уровне экономического развития (доноры и реципиенты). Немалую роль играет географический фактор. Жизнь в южных регионах значительно легче, чем в северных, хотя заработки в северных регионах выше, чем в южных, и инфраструктура развита гораздо лучше. Несмотря на более высокие заработки, перспективы трудоустройства и карьерного роста северные регионы, а также и дальневосточный регион испытывают дефицит рабочей силы, в то время как в южных регионах ее избыток. Отсюда безработица, которая становится одной из главных причин более высокого уровня криминализации южных регионов.

Серьезной проблемой на протяжении ряда лет на начальной стадии становления Российской Федерации было стремление субъектов Федерации получить как можно больше полномочий и законодательно закрепить «суверенитет». В подавляющем числе случаев это объяснялось незрелостью федеративных отношений и правовой неподготовленностью управленческих кадров. Например, упорное нежелание удалить из республиканских конституций положение о суверенитете объясняется ничем иным, как непониманием природы суверенитета. Сегодня, когда эта проблема снята, требование суверенитета субъектами Федерации воспринимается как курьез, хотя совсем недавно разрешение конфликта в данной сфере выходило на уровень Конституционного Суда Российской Федерации.

Не менее остро стоял вопрос приведения регионального законодательства в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством. На требование федерального центра навести порядок в данной сфере следовал стереотипный ответ, что на это понадобится много времени. Только энергичное вмешательство Президента В.В. Путина как гаранта Конституции РФ привело к достаточно быстрому решению данной проблемы.

Вдохновленные неосторожной фразой Б.Н. Ельцина, предложившего регионам брать столько полномочий и суверенитета, сколько они сумеют переварить, многие субъекты Федерации поняли это буквально, что привело к значительным перекосам. Опасаясь конфликта с регионами, терявший рейтинг Б.Н. Ельцин поощрял заключение внутригосударственных договоров между федеральным Центром и субъектами Федерации. На практике это означало, что отдельные субъекты Федерации наделялись полномочиями, выходящими за конституционные рамки, нередко в ущерб другим и в нарушение Консти-

туции РФ, и таило в себе реальную угрозу потенциального конфликта. В соответствии с Указами Президента РФ В.В. Путина подавляющая часть этих договоров утратила силу по причине того, что они выполнили свою миссию и возобновлять их или пролонгировать их действие нет необходимости. Так постепенно устанавливалось равновесие между властными структурами разных уровней.

События последних десятилетий, связанные с распадом ряда федераций, а также создание косовского прецедента, когда Соединенные Штаты Америки прямо пошли на ревизию ими же постулируемого положения о неизбежности федеративной государственности, заставляют по-новому взглянуть на возможные варианты разрешения этнических конфликтов как в федеративных, так и в унитарных государствах. В данном случае возникает законный вопрос: что важнее – территориальная (не государственная, а именно территориальная) целостность или право народа на самоопределение и защиту от явно грозящего геноцида?

Спору нет, государственная власть обязана сделать все, чтобы погасить (не подавить, а именно погасить) конфликт, не исключая, разумеется, и силовые средства в конституционных рамках. Если же она не в состоянии это сделать, то граждане вправе сами определять свою судьбу. Так случилось с Крымом, который был незаконно отторгнут от России. В 1964 г. Крым не вполне легально был передан в подчинение Украины. Тогда это было в пределах единого союзного государства и ни у кого не вызывало какого-либо чувства угрозы в будущем. Более того, Н.С. Хрущев помимо корыстного интереса заручиться поддержкой сильной и многочисленной партийной организацией Украины руководствовался вполне резонным доводом: так было легче восстанавливать разрушенное войной хозяйство полуострова. Когда же произошел распад СССР, то на практике это означало денонсацию Договора об образовании СССР. И хотя в международном праве нет прямого ответа на вопрос о реституции как следствии денонсации договора, здравый смысл подсказывает, что Украина обязана была вернуть Крым, поскольку входил в состав СССР без него, как, впрочем, и без ряда других территорий, переданных ей в ходе образования союзного государства.

За последнее время в прессе и в ходе ряда научных конференций нередко можно столкнуться с критикой политики федерального Центра в плане выстраивания отношений с субъектами Федерации. Конкретно эта критика направлена на деятельность В.В. Путина, которого упрекают в диктаторстве и отступлении от демократических принципов и от основополагающих положений федерализма. Некоторые авторы даже предрекают крушение российской модели федерализма. Несостоятельность данной критики очевидна. Российская Федерация развивается как единое федеративное государство, преодолевая немалые трудности своего становления. Было бы наивным полагать,

что федерация, состоящая из восьмидесяти пяти субъектов, с высоким уровнем асимметричности, не имеющая опыта федеративного строительства (РСФСР никогда не была федерацией), не будет сталкиваться с серьезными конфликтами. И есть реальная опасность, что в данной ситуации демократия превратится в охлократию. Пример Украины красноречиво показывает, во что превращается государство, если решение сложных государственных проблем пускается на самотек либо осуществляется в интересах иных стран под лозунгами установления западных «демократических» ценностей. Только сильная власть, опирающаяся на поддержку граждан государства, действующая в строго конституционных рамках, способна своевременно обеспечить целостность государства и стабильность в обществе.

---

Примечания

- <sup>1</sup> Сама идея достижения единства человеческого рода имеет давнюю историю, к ней обращались видные представители политической мысли различных стран. Прообразом федерации может служить знаменитая платоновская Атлантида. Однако, описав союз государств, возникший в силу географических условий, в изоляции от остального мира, Платон не формулирует еще идею единства человечества. Идея подлинного единства уходит корнями в христианство и воплощается в словах апостола Павла, что все братья во Христе и нет ни иудея, ни эллина. На практике идея федерализма была впервые реализована при объединении Североамериканских государств в единое союзное государство.
- <sup>2</sup> *Ильин И.А.* Собр. соч.: В 10 т. Т. 2. Кн. 2. М., 1993. С. 163.
- <sup>3</sup> Цитируется по стенограмме передач радиостанции «Эхо Москвы» 27 марта 2005 г.
- <sup>4</sup> Произошедший распад ряда союзных государств так называемого советского блока, как и ранее имевший место распад ряда иных федераций, явились следствием различных специфических обстоятельств как внутреннего, так и внешнего характера. Во всех этих случаях имели место отступления от принципиальных основ федерализма, заложенных при образовании данных федераций. Так, Советский Союз был изначально обречен на распад, поскольку представлял собой уродливую конструкцию из несовместимых элементов: унитаризма, конфедерализма и федерализма. К тому же союз строился по национальному признаку, субъектами федерации были национальные республики, обладавшие правом сепарации. По национальному признаку строились СФРЮ и Чехословакия.
- <sup>5</sup> Вероятно, этим обстоятельством объясняется то, что, став федерацией, Швейцария до сих пор именует себя конфедерацией.
- <sup>6</sup> *Козер Л.* Функции социального конфликта. М.: Идея-Пресс, 2000. С. 59–60.
- <sup>7</sup> *Дарендорф Р.* Элементы теории социального конфликта // Социс. 1994. № 5. С. 143.



- <sup>8</sup> Ст. 2 Закона Союза ССР от 26 апреля 1990 г. № 1457-1 (ВВСС 90-19) «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами федерации» устанавливала: «За каждой союзной республикой сохраняется право свободного выхода из СССР. Решение о выходе союзной республики из СССР принимается свободным волеизъявлением народов союзной республики путем референдума (народного голосования). Порядок решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР, определяется Законом СССР» (Ведомости Съезда Народных Депутатов СССР и Верховного Совета СССР. М., 1990. № 19. С. 429–433).
- <sup>9</sup> Можно считать, что В.В. Путин повторил мудрый ход Александра II, который нашел достаточно эффективный мирный способ разрешения тяжелого конфликта на Кавказе. Он сумел создать необходимую опору из авторитетных представителей местной элиты. Вплоть до начала коллективизации обстановка в Чечне была нормальной и спокойной. Большевики разрушили установившийся порядок, осуществили репрессии против чеченского народа, создав тяжелый латентный конфликт. Только благодаря последовательной политике нынешнего российского руководства казалось бы неразрешимый конфликт удалось успешно разрешить.
- <sup>10</sup> *Дарендорф Р.* Указ. соч. С. 146.