

## ЗНАЧЕНИЕ ОПЫТА ТАТАРСТАНА ДЛЯ ГРУЗИИ И АБХАЗИИ

### Введение

В XX столетии Россия дважды пережила коренное изменение способа соединения своих составных частей. В первом случае, в 1917–1922 гг., царская империя после двух революций и гражданской войны сменилась законченным вариантом советского федерализма. Двумя основными признаками советского федерализма были, во-первых, внутреннее членение государства по этнотерриториальному признаку и, во-вторых, теория двойного суверенитета<sup>1</sup>. Этнотерриториальный принцип предусматривал выделение территории каждой компактной этнической группе, населявшей определенный район. Именно в этом районе данная этническая группа могла организовывать свои административные и культурные учреждения с использованием местных языков. Теория двойного суверенитета означала, что суверенитет принадлежит как федерации, так и ее субъектам (членам) — союзным республикам. На основе этого принципа последние как суверенные государства имели конституционное право на отделение. Это право на отделение наряду с союзным договором, заключенным между союзными республиками,

---

<sup>1</sup> См.: Чиркин В. Современный федерализм: сравнительный анализ. М., 1995. С. 14–15. Можно отметить, что ранний советский федерализм, несмотря на свою внешнюю форму, считался основанным не столько на союзе государств, сколько на союзе ранее «угнетенных и эксплуатируемых» трудящихся классов различных народов, которые населяли прежнюю царскую Россию. Связующей нитью между ними являлась общая вера в коммунистические идеалы. Таково было мнение профессора Николая Алексева, участника движения евразийцев, возникшего у части русских эмигрантов в 20-е гг. XX в. См.: Алексеев Н. Советский федерализм// Евразийский временник. Т. 5. Париж, 1927. Цит. по: Мир России — Евразия. М., 1995. С. 166. С течением времени классовый характер Советского государства все более подменялся ведущей ролью коммунистического аппарата, тогда как в советских республиках, особенно после проведения политики коренизации в 20-е гг., образовались свои собственные партийные, административные и культурные органы, а следовательно, их *государственные* организмы стали осязаемой реальностью.

представляло собой элемент формального конфедерализма в советском государственном устройстве. В отличие от СССР, который был основан на Союзном договоре, Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика (РСФСР) включала в себя автономные образования (в том числе Татарскую АССР, нынешнее официальное название — Татарстан), которые создавались большевистскими распоряжениями сверху, а не путем договоров или соглашений. Единственный случай (среди республик, до сих пор находящихся в составе России), когда соглашение было первоначально заключено между автономной республикой, вступающей в РСФСР, и самой РСФСР, имел место в Башкирии (нынешнее официальное название — Башкортостан), где борьба против большевистской власти в гражданскую войну была особенно ожесточенной. В марте 1919 г. правительство Советской России заключило официальное соглашение с башкирским небольшевистским националистическим правительством, которым санкционировалось создание автономной Башкирской республики в составе РСФСР. Советское правительство нарушило это соглашение в мае 1920 г., подчинив все башкирские народные комиссариаты (министерства) и армию центральным правительственным органам, что фактически свело на нет автономию башкир<sup>1</sup>.

Автономные республики не имели права на отделение. В советскую эпоху, в период стабильной диктатуры, сложившейся после гражданской войны, произошли постепенная эрозия федеративных принципов и фактическое восстановление в правах унитарного государства. Проводником унитаризации явилась соподчиненная структура органов коммунистической партии, контролирующей администрацию на всех уровнях. Можно смело утверждать, что в 1936 г. — году принятия Сталинской конституции — советский федерализм, несмотря на первоначальные успехи в деле пробуждения национальной жизни советских республик, превратился в пустую оболочку.

Во второй раз, в 1989–1993 гг., перестройка и распад СССР привели к эволюции России от позднесоветского квазифедерализма к новой федеративной системе. Эта система в отличие от классического советского федерализма ленинских времен не создала нового государства и не ознаменовала собой полного разрыва с прежним

---

<sup>1</sup> См. статью башкирского ученого Р. Кузеева: Традиционная автономия или суверенная республика — альтернатива политического развития // Этничность. Национальные движения. Социальная практика. СПб, 1995. С. 144. См. также письмо Ленину башкирского национального лидера Ахмед-Заки Валидова (1923), выразившее протест против действий большевиков, в: Заки Валиди Тоған. Воспоминания. М., 1997. С. 364–365.

государством. Этнотерриториальный принцип был сохранен, несмотря на то что лишь в нескольких автономных республиках в составе России большинство жителей состояло из нерусского населения. Принцип двойного суверенитета был исключен из общенациональной Конституции 1993 г., но положение о местном суверенитете сохраняется в конституциях республик в составе России. В настоящее время политики и ученые в России, претендующие на выражение общенациональных интересов, выступают за постепенную отмену принципов этнотерриториального федерализма и суверенитета бывших автономных республик. Администраторы и интеллектуалы в последних, напротив, стремятся сохранить и еще более институционализировать эти принципы.

Благодаря этническому многообразию страны национальный вопрос всегда занимал важное место в меняющихся параметрах российской государственности. Национальные движения всегда получали мощный импульс от российских революций, которые, будучи инициированы в центре, вызвали резкое усиление местного национализма. В последнем случае как большевикам, так и сторонникам Ельцина приходилось апеллировать к этническим меньшинствам, чтобы заручиться их поддержкой в борьбе за власть. Таким образом, для нерусских элит возник веер возможностей. На посткоммунистической фазе одни этнические меньшинства воспользовались этими возможностями для отделения от СССР, другие — для повышения своего статуса советской эпохи, формирования своей национальной идентичности или получения больших возможностей экономического и культурного развития. Новые элиты в российском центре, вкусившие плодов «ельцинской революции», не могли игнорировать этнические требования и были вынуждены признать их, по крайней мере частично и часто с неохотой, и воплотить их в новых формах государственности. Так закладывалась основа для перехода от позднесоветского квазифедерализма к нынешнему асимметричному федеративному устройству. Находящийся в процессе становления российский федерализм сегодня есть компромисс между в основном централизаторски настроенными этнически русскими элитами, все еще не оправившимися от последствий распада СССР, и местными элитами в ряде республик, которые требуют «реального федерализма» как средства отстаивания своих национальных проектов.

Под национальным проектом мы имеем в виду доминирующее, цельное видение, возникающее из комплекса альтернативных вариантов моделей развития, выдвигаемых различными политическими силами и отдельными «реформаторами» данного общества. В

случае Татарстана его национальный проект в том виде, в каком его формулирует основное течение общественного мнения республики, по-видимому, представляет собой растянутый во времени процесс образования суверенного полиэтнического государства, укрепления собственной политической идентичности и экономической самостоятельности наряду с признанием своего особого статуса ассоциированного государства Москвой и мировым сообществом.

На этапе «борьбы за суверенитет» позиции, сформулированные татарским национальным движением, получали отклик со стороны национальных движений в других частях России, причем Татарстан взял на себя роль «локомотива» российских регионов (говоря словами российского политика Сергея Шахрая) в деле перетягивания каната с федеральным центром. Официальный курс, проводимый Татарстаном, базируется на реальной оценке политического и правового положения республики в общероссийских условиях. Он основан на признании того, что, не допуская компромиссов по вопросу суверенитета Татарстана как конституционного принципа, татарам — высокообразованному народу, обладавшему в далеком прошлом собственной государственностью, — в настоящее время приходится искать самоопределения внутри, а не вне России по геополитическим и этнодемографическим причинам (поскольку Татарстан, расположенный в самом центре России, не граничит ни с какой зарубежной страной и поскольку татары в самом Татарстане составляют лишь одну треть всего татарского населения России). Дополнительным фактором является отказ международного сообщества от признания односторонней сепарации, если бы попытка таковой имела место. Компромисс, достигнутый между Москвой и Казанью, составляет ключевое звено российского асимметричного федерализма.

#### **Федеративная эволюция России и рождение национального проекта Татарстана**

Как федеративная эволюция России, так и национальный проект Татарстана стали возможны в условиях последовательного крушения основных устоев советского режима. Первой пала твердыня КПСС, а вместе с нею легитимирующий миф советского режима — наднациональная идеология, которая связывала воедино все народы и национальности Советского Союза. Долго подавляемые этнические страсти вырвались наружу. В августе 1991 г. вышел из строя аппарат принуждения. Позднее в том же году рухнул Советский Союз. Вслед за тем в самой России после августа 1991 г. распалась старая система административной субординации, основанная на партийной

иерархии. Одновременно в тот же период прекратила существование система централизованного экономического управления: Госплан, Госснаб и отраслевые министерства. Начиная с 1992 г. в результате курса на проведение рыночных реформ и приватизации внушительная часть прежде национализированной собственности была отдана на поток и разграбление — процесс, до которого не была допущена основная часть населения. В конце 1993 г. была упразднена система Советов. Весь этот процесс шел хаотично, без упорядоченной процедуры, хотя и без гражданской войны. Так были созданы условия для перехода государственной собственности под юрисдикцию властей субъектов федерации и для большей самостоятельности регионов, которые были предоставлены самим себе. И все же посреди этого вызванного их собственными действиями хаоса российские власти сумели избежать дальнейшего территориального распада. Они добились этого, организовав подписание субъектами федерации (кроме Татарстана и Чечни) Федеративного договора, а также путем принятия новой Конституции.

Вполне естественно, что Республика Татарстан, где государственный аппарат коммунистических времен в эти годы нестабильности сохранился в целостности и сохранности, хотела оградить себя от потерь, связанных с переходом в неизвестное будущее. Ее экскоммунистическое руководство сумело удержаться у власти и развернуть процессы государственного и национального строительства в республике. При этом Татарстан сознательно избрал рациональный выход из опасной ситуации и предпочел стабильность вместо следования деструктивной, как ему казалось, политике, предписанной центром. Был введен в действие комплекс конституционных, политических и экономических мер, которые заложили основу для новой, хотя и не вполне независимой государственности и для последующего установления асимметричных федеративных отношений между этим государством — Республикой Татарстан — и Россией.

Для начала мы хотели бы установить исходный пункт, от которого Россия (и Татарстан вместе с ней) вышла на путь федерализма. Как указывалось выше, РСФСР в отличие от Советского Союза не была основана на Союзном договоре и считалась федерацией, включающей автономные образования. Некоторые авторы задают себе вопрос, почему она вообще была названа федерацией, в то время как другие советские республики, также имевшие в своем составе автономные образования — Грузия, Азербайджан или Узбекистан — такого названия не носили. Данные авторы полагают, что это являлось скорее данью традиции (ранним декретам советской власти), чем

отражением реального положения вещей<sup>1</sup>. Это был федерализм на бумаге, в то время как реальная исполнительная вертикаль была основана на двойной политической и экономической иерархии. В политическом плане ЦК КПСС давал инструкции секретарям обкомов, которые спускали их вниз через систему парторганизаций на предприятиях и в учреждениях. В экономическом плане директора предприятий были подотчетны отраслевым министерствам, которым они платили налоги и от которых получали финансирование. Законодательная ветвь власти — Советы — выступали как декоративный камуфляж власти партии.

После августа 1991 г. система партийных органов была демонтирована. По всей России в областях и краях, кроме республик, роль, которую ранее играли секретари обкомов, была теперь возложена на глав администраций, назначавшихся президентом Российской Федерации (РФ) по согласованию с Верховным Советом РФ. Таким образом, была предпринята попытка сделать доселе фиктивную власть Советов реальной. Главы администраций были подотчетны как президенту РФ, так и Верховному Совету РФ. В Татарстане главы администраций назначались местным правительством с согласия Верховного Совета Татарстана. Советы обладали контрольной функцией над местной администрацией по всей России, но в таких республиках, как Татарстан, они сотрудничали с местными президентами в целях достижения суверенной государственности, тогда как в «русской России», как в Москве, так и в провинции, возникли неразрешимые конфликты по поводу властных полномочий и экономической политики. В конце 1993 г. президент Ельцин своим указом упразднил Советы в областях и краях, но в республиках лишь рекомендовал упразднить их. Татарстан, например, не прислушался к этой рекомендации, и его Верховный Совет, избранный в 1990 г., продолжал действовать до 1995 г., когда он был заменен новоизбранным Государственным Советом. После ликвидации Советов в 1993 г. главы администраций в областях, краях и автономных территориях (округах и Еврейской автономной области) были непосредственно подчинены президенту РФ, а полномочия новых законодательных органов, поставленных на место Советов, резко ограничены, фактически эти органы были подчинены местной администрации. Таким образом, в том, что касается исполнительных и законодательных органов в областях и краях, то во время

«ельцинской революции» было налицо двойное нарушение легитимности: исполнительной ветви власти в 1991 г. и законодательной ветви власти в 1993 г. Этими нарушениями легитимности можно было бы пренебречь, поскольку они были осуществлены всенародно избранным президентом, чья легитимность была превыше всего. Тем не менее это означает, что в этих субъектах отсутствовало реальное самоуправление или региональная политическая самоидентификация, самостоятельная и отдельная от центра.

В отличие от краев и областей, в Татарстане (как и в ряде других республик) старая легитимность, основанная на коммунистическом интернационализме и силе привычки к партийному правлению, не была нарушена в горбачевско-ельцинский период, но плавно перетекла в новую, основанную на суверенитете. Состав правящих элит в Татарстане в основном не изменился при власти коммунистов и после ее окончания. Политическая легитимность и внутренняя сплоченность были в цене, поскольку Татарстан постоянно сталкивался с попытками центра «приструнить» республику, независимо от того, шла речь о политическом послушании или о сборе налогов. В течение нескольких лет экономической реформы внутривластная стабильность достигалась за счет «мягкого перехода к рынку». Отношения между татарской и русской общинами в Татарстане не были конфликтными. В республике высока доля смешанных браков (в среднем 30%, в Казани 40%). Благодаря сравнительно хорошо сбалансированной экономике Татарстана, унаследованной от советского периода, фактор, сыгравший столь большую роль в ходе «чеченской революции» — массовый наплыв в города безработной исламской молодежи из сельской местности, которая нигде в Чечне не могла найти работу и пополняла собой ряды борцов за независимость, — не проявился в Татарстане. В соответствии с ненасильственной стратегией, избранной руководством Татарстана для осуществления своего национального проекта, радикальному татарскому национализму дозволено существовать; порою его представителями манипулируют, допуская их активизацию с целью добиться уступок от Москвы, но в целом держат под контролем.

### **Три стадии процесса государственного и национального строительства**

Процесс государственного и национального строительства в Татарстане зависел от наличия возможностей, существовавших в

<sup>1</sup> Mastuygina T., Perepelkin L. An Ethnic History of Russia. Naumkin V. and Zviagelskaya I. (Eds). Westport. CT-London. Greenwood Press. 1996. P. 33.

России в определенные периоды времени: 1) 1989 — август 1991 гг., период распада СССР и антикоммунистической борьбы; 2) август 1991 — октябрь 1993 гг., период политической нестабильности в Москве и борьбы вокруг выбора моделей федерализма; 3) октябрь 1993 — 1998 гг., период относительного спокойствия в отношениях центр — республики, за исключением Чечни.

Первая стадия продолжалась от высшей точки перестройки до августовского путча 1991 г. Именно тогда, возможно, как одно из непредвиденных последствий стратегии политической демократизации Михаила Горбачева, автономные республики впервые подняли вопрос о повышении своего статуса до уровня союзных республик. Это случилось на I Съезде народных депутатов СССР в мае — июне 1989 г. В конце того же года Пленум ЦК партии по национальному вопросу дал автономным республикам возможность высказать свои обиды. В Татарстане Татарский общественный центр (ТОЦ), образованный в 1988 г., развернул националистическую активность, направленную в первую очередь на то, чтобы добиться признания за Татарстаном статуса союзной республики, что являлось давним требованием татар. Нужно вспомнить, что ни татары, ни другие мусульманские народы не были непосредственными участниками подписания Союзного договора, который заложил фундамент в основание СССР в 1922 г. В Татарстане это рассматривалось как показатель того, что татары и советские мусульманские народы в целом являются в Советском Союзе гражданами второго сорта.

Отчасти в результате нажима, оказанного автономными образованиями на Москву, Верховный Совет СССР 26 апреля 1990 г. принял закон «О разграничении полномочий между СССР и субъектами Федерации»<sup>1</sup>. Согласно этому закону, автономные образования должны были стать частью союзных республик на основе свободного самоопределения народов, обладая всей государственной властью на своей территории, за исключением полномочий, передаваемых ими под юрисдикцию СССР и союзных республик. Подчеркивалось равенство их экономических, социальных и культурных прав с союзными республиками, за исключением тех прав, которые они добровольно делегировали последним. Автономные республики могли теперь заключать двусторонние соглашения друг с другом. В политическом плане данный закон представлял собой попытку привлечь строптивые автономные республики на сторону Кремля, сужая таким образом базу влияния демократов Ельцина, которые к

тому времени вошли в прямое столкновение с союзным центром. Закон от 26 апреля 1990 г. был истолкован в Татарстане как предоставляющий автономным республикам России статус субъектов двух федераций одновременно — СССР и РСФСР. Во избежание, как ему казалось, двусмысленной правовой ситуации Татарстан прекратил официально называть себя субъектом РСФСР вплоть до подписания предполагаемого договора между союзным центром и республиками всех типов.

Российские демократы, обладая лишь номинальной властью в РСФСР, могли предложить автономиям России немногим более чем пустые обещания «взять столько суверенитета, сколько они смогут проглотить» (речи Ельцина в Татарстане и Башкортостане в августе 1990 г.). Декларация о государственном суверенитете РСФСР, принятая российским Верховным Советом 12 июня 1990 г., не содержала положений об особом статусе Татарстана, хотя, помимо желания ее составителей, она дала татарскому национальному движению мощный толчок. Что в ней действительно содержалось, так это предложение о Федеративном договоре о разграничении полномочий внутри РСФСР. Этим объясняется причина, по которой татарские лидеры выступали на стороне Горбачева, а не Ельцина — тем более что этнически русская оппозиция татарским националистам в Татарстане была облачена в демократические, проельцинские цвета. В обстановке мобилизации татарских националистов Верховный Совет Татарстана 30 августа 1990 г. принял Декларацию о государственном суверенитете Татарстана. Статья 6 Декларации гласила:

«До принятия новой Конституции Татарской ССР, других законов и нормативных актов Татарской ССР, на территории Татарской ССР продолжают действовать законы и подзаконные акты Татарской ССР, РСФСР и Союза ССР, не противоречащие Декларации о государственном суверенитете Татарской ССР»<sup>1</sup>.

Горбачевский курс на поощрение автономных республик тем временем продолжался; возникли планы привлечь к подписанию Союзного договора союзные республики и автономии на равной основе, в качестве соучредителей Союза суверенных государств. Хотя Татарстан и должен был оставаться в составе России, Союзный договор давал ему возможность начать кампанию за отдельный от РСФСР бюджет, за раздел государственной собственности и за открытие представительств в Москве и за границей. Руководство Татарстана обосновывало свое желание присоединиться к Союзному

<sup>1</sup> Известия, 3 мая 1990.

договору положительным исходом голосования в республике на референдуме о сохранении СССР от 17 марта 1991 г.

До августа 1991 г. руководство РСФСР также заявляло о своей поддержке идеи подписания Союзного договора всеми типами республик в качестве соучредителей, причем республики РСФСР должны были подписать его как члены одновременно СССР и РСФСР. Это вытекало из компромиссной формулы, выработанной в мае 1991 г. между Горбачевым, Ельциным и главами республик РСФСР<sup>2</sup>. В протоколе, подписанном по окончании первого раунда переговоров делегаций России и Татарстана, состоявшихся в Москве 12–15 августа 1991 г., содержалась договоренность о том, что обе стороны как участники Союзного договора будут отныне строить свои отношения на договорной основе<sup>3</sup>. Действительно, подписание Союзного договора было назначено на 20 августа 1991 г. и сорвано лишь московским путчем.

С наступлением второй стадии, продолжавшейся с августовского путча 1991 г. до роспуска Верховного Совета в октябре 1993 г., ельцинское руководство, ощущая свою силу после победы над путчистами, отказалось от прежних обещаний российским республикам. Идея подписания Союзного договора республиками всех типов в качестве соучредителей Союза суверенных государств была отброшена. Во второй половине 1991 г. работа над Федеративным договором была свернута законодательной и исполнительной ветвями власти России. Вместо Федеративного договора официальная рабочая группа предложила принять закон о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между государственными органами Российской Федерации и субъектов федерации<sup>1</sup>. Такой закон, который предстояло разработать парламенту в Москве, предоставил бы центру правовые рамки для борьбы с чрезмерными, по мнению центра, требованиями республик. До марта 1992 г. республики оказывали сильный нажим, чтобы расстроить эти планы и заставить российское руководство подписать Федеративный договор. Позиция Татарстана была более радикальной, чем у других республик. Он требовал по сути дела двустороннего, межгосударственного договора с Россией. Согласно своей Декларации о государственном суверенитете от 30 августа 1990 г., он рассматривал себя как союзную республику вплоть до самого

<sup>1</sup> См. Губогло М. (ред.). Суверенный Татарстан (в 3-х томах, составитель Д. Исаков) Т.1. М., 1998. С. 22.

<sup>2</sup> Известия, 13 мая 1991 г.

<sup>3</sup> Цит. по адресу Казанского университета в Интернете: [http://www.kcn.ru/tat\\_en/politics](http://www.kcn.ru/tat_en/politics).

распада СССР. Когда же СССР не стало, Верховный Совет Татарстана 26 декабря 1991 г. принял Декларацию о вступлении Татарстана в СНГ<sup>2</sup>. Эти последние претензии не были признаны Россией. Правовой конфликт с Татарстаном оставался неразрешенным. В тогдашней обстановке тяга Татарстана к суверенитету рассматривалась в Москве как угроза. Следует добавить, что время до 1992 г. было периодом высшего влияния татарских радикальных националистических партий в Татарстане.

21 марта 1992 г. Татарстан вопреки сильному давлению из Москвы провел референдум о статусе республики. Избирателям было предложено ответить «да» или «нет» на следующий вопрос: «Согласны ли Вы, что Республика Татарстан — суверенное государство, субъект международного права, строящее свои отношения с Российской Федерацией и другими республиками, государствами на основе равноправных договоров?». 61,4% (50,3% электората Татарстана) принявших участие в голосовании ответили «да»<sup>3</sup>.

В этих условиях российское руководство серьезно опасалось того, что ударная волна от распада СССР накроет и российские республики. Именно необходимость упредить распад России побудила его организовать подписание Федеративного договора с субъектами Российской Федерации. Федеративный договор в трех слегка отличавшихся друг от друга вариантах был подписан отдельно с каждым из трех типов российских территориальных образований 31 марта 1992 г. Термин «субъект федерации», а также положение о равенстве прав субъектов были опущены в Договоре<sup>1</sup>. Согласно Федеративному договору, для Российской Федерации было выработано трехъярусное конституционное устройство. Первый ярус состоял из регионов в основном с этнически русским населением, подразделявшихся на 49 областей, 6 краев и 2 города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург). Второй ярус включал в себя 19 республик (если не считать не подписавших Договор Чечню и Татарстан). Только в 6 из них — Дагестане, Ингушетии, Кабардино-Балкарии, Северной Осетии, Чувашии и Туве — большинство населения было нерусским. Третий ярус представляли собой этнические образования ниже уровня республик — 1 (Еврейская) автономная область и 10 автономных округов (также населенных

<sup>1</sup> См. Аринин А. Проблемы развития российской государственности в конце XX века. // Федерализм власти и власть федерализма. М., 1997. С. 53.

<sup>2</sup> Получено с адреса в Интернете: [http://www.kcn.ru/tat\\_en/politics](http://www.kcn.ru/tat_en/politics).

<sup>3</sup> Zverev, Alexei. Qualified Sovereignty: The Tatarstan Model for Resolving Conflicting Loyalties, в: Michael Waller, Bruno Coppieters, Alexei Malashenko (eds.). Conflicting Loyalties and the State in Post-Soviet Russia and Eurasia. London. Frank Cass. 1998.

главным образом русскими). Автономные округа составляли часть соответствующих областей и краев, что было несколько похоже на Татарстан в конце горбачевского периода, когда он был субъектом как РСФСР, так и СССР. Асимметрия в таком устройстве заключалась в том, что в отличие от образований первого и третьего ярусов республики по Федеративному договору 1992 г. обретали номинальный суверенитет, звание государств и право иметь свои собственные конституции, причем остальным субъектам во всех этих привилегиях было отказано. Между тем ради политического декорума все три уровня территориальных образований были объявлены равноправными друг другу и по отношению к федеральному центру.

Включение областей, краев и автономных единиц в Федеративный договор имело символическое значение в качестве залога на будущее. Если бы они действительно захотели стать равными по статусу с республиками, то Федеративный договор стимулировал их законодательную активность, направленную на повышение их регионального самосознания и оформление правовой идентичности. Федеративный договор являлся залогом на будущее и для республик, чей «суверенитет» существовал в основном на бумаге, но теперь был торжественно признан. Ниже мы увидим, что после октября 1993 г. Кремль счел эту уступку чрезмерной и не подтвердил суверенитет республик в новой Конституции. Не собиравшись он терпеть и повышение статуса областей, краев и автономий до уровня республик.

1992–1993 гг. были годами борьбы между Верховным Советом России и президентом. И парламентская, и президентская стороны были вынуждены снова апеллировать к республикам, предлагая им экономические и политические уступки. Президент Ельцин особенно старался опереться на республики в своей борьбе с Верховным Советом и на российские области и края в попытке поставить преграду притязаниям самих республик.

В качестве уступки республикам тексты трех вариантов Федерального договора были включены как в промежуточную Конституцию РФ с принятыми поправками (в варианте от 21 апреля 1992 г.), так и в оба варианта новой Конституции — один, разработанный Конституционной комиссией Верховного Совета (написанный ее секретарем Олегом Румянцевым), и другой, разработанный Сергеем Шахраем, Анатолием Собчаком и Сергеем Алексеевым и отражавший точку зрения президента. Для президентской стороны Федеративный договор служил тогда средством успокоения республик и одновременно — дискредитацией

<sup>1</sup> Болтенкова Л. Асимметричная федерация: реальность для России? // Регионология. № 1. Саранск, 1997.

проекта Верховного Совета путем лишения его характера окончательного документа (так как Федеративный договор был представлен как документ, имеющий такую же законную силу, как и действовавшая тогда Конституция). В этот период Татарстан, а за ним и другие республики, такие, как Башкортостан, Карелия и Саха (Якутия), почти прекратили платить налоги в федеральную казну (ситуация, на которую центр был тогда бессилён повлиять). 6 ноября 1992 г. Татарстан принял Конституцию, которая формулировала его статус как «суверенное государство, субъект международного права, ассоциированное с Россией на основе Договора о взаимно делегированных полномочиях». Так завершился процесс образования республики Татарстан как отдельного государственного организма и юридического лица, готового инициировать федеративные отношения с Россией на новой, договорной основе.

С конца 1992 г. области и края (нереспублики) с преобладающим русским населением решительно выступили против того, что в их понимании являлось правовым и экономическим неравенством с республиками, потребовав либо повысить свой статус, чтобы стать в равное положение с республиками, либо создать территориально более крупные и экономически более мощные «земли» вместо краев и областей. На Конституционном совещании летом 1993 г. области и края добились формального обязательства включить положения об их правовом равенстве с республиками в будущую Конституцию (отныне они будут считаться субъектами федерации), праве иметь свое законодательство и признании неприкосновенности своих территорий. Татарстан покинул заседание в знак протеста против отказа Москвы признать его суверенитет межгосударственным договором и включить упоминание о его особом статусе в проект новой Конституции.

В 1991–1993 гг. руководство Татарстана предприняло ряд шагов в области безопасности, призванных укрепить его фактический контроль над территорией республики. Как сообщал Рафаэль Хакимов, советник президента Татарстана по политическим вопросам, в интервью с американскими исследователями-политологами из Фонда Потомак в октябре 1993 г., «приблизительно в течение трех лет Татарстан работает над проблемой безопасности, с тем чтобы мы могли использовать наши внутренние войска». Несмотря на то что министры внутренних дел и безопасности Республики Татарстан (РТ) были формально подчинены Москве, президент Шаймиев в 1993 г. заменил этих министров и Генерального прокурора РТ своими людьми<sup>1</sup>. Работа по формированию Национальной гвардии в качестве эмбриона национальной армии проводилась татарскими националистами в ограниченном масштабе в

Набережных Челнах и Казани. Эта деятельность носила неофициальный характер, так как руководство Татарстана запретило полувоенные группы в конце 1991 г. В то же время предпринимались шаги по координации деятельности татарского национального движения с такими же движениями в соседних республиках Марий Эл, Чувашии, Удмуртии и Башкортостане, в Волго-Уральском регионе, рассматриваемом татарами и башкирами как их общая родина — исторический Идель-Урал. Эта координация осуществлялась через Ассамблею волжско-уральских народов, где представители татарского национального движения играли первую скрипку. Эту деятельность, которая все еще продолжается, можно рассматривать как нечто большее, чем просто культурное, экономическое или экологическое сотрудничество, если вспомнить, что и советник президента Рафаэль Хакимов, и председатель Всемирного конгресса татар Индус Тагиров, которые входят в окружение президента Шаймиева, неоднократно делали заявления о том, что Россия неизбежно распадется, что ее границы нелегитимны и т.п. Некоторые слои татарской элиты считают национальной целью создание самостоятельного государства Идель-Урал (Волжско-Уральского штата), в которое будут включены татары, живущие в Татарстане и вокруг него, и соседние с ним тюркские и финно-угорские народы. Таких взглядов придерживаются (узкие) круги татарских национальных элит. Подобные заявления создают впечатление, что некоторые круги в Татарстане действительно взвешивают (или взвешивали в 1990—1994 гг.) возможность прощания с Россией, но хотели бы сделать это гладко, без обвинений в сепаратизме, чтобы его предполагаемая независимость могла быть признана как Россией, так и внешним миром без каких-либо проблем.

Татарские интеллектуалы, настроенные более оптимистично к судьбам России, считая, что обреченной является нынешняя Российская Федерация как наследница Российской империи, полагают, что федерация, созданная снизу, могла бы вдохнуть новую жизнь в российский государственный организм. Культурные и политические различия между отдельными республиками в Волжско-Уральском регионе, а также различная степень их экономической зависимости от Москвы также делают идею Идель-Урала всего лишь мечтой.

Третья стадия наступила после насильственной развязки конфликта между президентом Ельциным и российским Верховным

---

<sup>1</sup> Petersen, Philip A.. Russia's Volga Region. McLean (VA). 1996. P. 128. Репринт из: European Security. Vol. 5. No. 1. London: Frank Cass, Spring 1996.

Советом в октябре 1993 г. и продолжается до настоящего времени. Она характеризуется некоторым укреплением все еще слабого государства. В декабре 1993 г. была принята Конституция, в которую не вошел полный текст Федеративного договора. Это знаменовало собой решимость властей не допустить дальнейшей «республиканизации» России. Подчеркивалось территориальное, правовое и экономическое единство государства. Впредь России предстояло быть по форме конституционным, а не договорным государством (некоторые эксперты характеризуют его на практике как конституционно-договорное государство). Конституция допускает двойное толкование: с одной стороны, республики и нереспублики объявлены равноправными субъектами федерации, а с другой — только республики названы государствами (как мы указывали выше, в Федеративном договоре была использована формулировка «суверенные государства») со своими собственными конституциями. Право иметь свое законодательство было «вырвано» у федерального центра регионами на Конституционном совещании 1993 г. Асимметрия между республиками и остальными субъектами усугубляется расхождениями между отдельными договорами, заключенными между органами власти центра и регионов благодаря конституционному допущению разграничения полномочий (ст. 11. часть 3 Конституции РФ 1993 г.), и неувязками между местным и федеральным законодательствами. В конце 1993 и начале 1994 г. правительства России и Татарстана заключили 12 соглашений, заложивших фундамент Договора о разграничении полномочий от февраля 1994 г. Среди прочего обе стороны зафиксировали сферу исключительной компетенции Татарстана во внешней торговле (право заключать торговые соглашения с зарубежными странами и привлекать иностранные кредиты под гарантию Национального банка Татарстана). Они пришли к согласию о том, что не более одной трети налогов, собираемых в Татарстане, будут направляться в Россию. Татарстан подтвердил право проводить свой собственный вариант рыночных реформ. Одна из статей в двустороннем военном соглашении, любопытная для гипотетически единой страны, гласила, что подразделениям российской армии, дислоцированным в Татарстане, запрещается вмешиваться во внутренние дела Татарстана с применением силы или угрозы силой, в то время как Татарстан обязуется воздерживаться от совершения «незаконных действий» против военнослужащих российской армии и их семей.

С конституционной точки зрения право заключать договоры о разграничении полномочий принадлежит органам государственной власти Российской Федерации и субъектов федерации. Это право



констатировалось в Конституции РФ 1993 г. Оно позволило Татарстану заключить подобный договор в феврале 1994 г., после чего целая серия договоров была заключена между органами власти федерального центра и многих других республик и регионов. Но с политической точки зрения именно поражение основных очернителей Татарстана — председателя Верховного Совета РФ Руслана Хасбулатова и вице-президента Александра Руцкого — позволило президентам Ельцину и Шаймиеву подписать этот важнейший акт. В создавшихся обстоятельствах особый договор с Татарстаном рассматривался как фактор, укрепляющий Российскую Федерацию.

Российское право не предусматривает прямых межгосударственных договоров между Россией и ее составными частями, включая Татарстан, возможны лишь договоры о разграничении компетенций (именуемых «предметами ведения» в российском праве) между органами власти центра и регионов. Вопреки этому правовому предписанию, Договор о разграничении полномочий РФ—РТ носит официальное название «Договор между Российской Федерацией и Республикой Татарстан о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между государственными органами Российской Федерации и государственными органами Республики Татарстан»<sup>1</sup>. Это компромисс, выходящий за рамки положений российской и татарской конституций. Представляется, что начальные слова заглавия («Договор между Российской Федерацией и Республикой Татарстан») и упоминание о делегировании полномочий, также отсутствующее в российском праве, были заимствованы из Конституции Татарстана, основанной на его Декларации о суверенитете, тогда как упоминание о разграничении предметов ведения между государственными органами обеих сторон Договора основано на формулировках Конституции РФ. Согласно Договору, Татарстан передал центру такие жизненно важные функции, как оборона, безопасность и внешняя политика. Многие экономические функции, включая участие во внешней торговле, ныне находятся в ведении Татарстана. Законы, принимаемые российской Думой, действуют в Татарстане после их подтверждения и модификации органами местной законодательной власти. Оппозиция Договору исходит главным образом от маргинализованных групп татарских националистов. Они критикуют власти Татарстана за авторитарные замашки (татарские националистические партии фактически отстранены от принятия какого-либо участия в выработке решений), за допущение делегирования полномочий России (что, на их взгляд, недопустимо для суверенного государства), за слишком

осторожный подход в деле внедрения татарского языка и культуры вместо соответствующих русских, а также за неокказание политической или экономической поддержки крымским татарам и чеченцам. Но антагонизм между татарской и русской общинами, который и раньше не был значительным, заметно снизился после заключения Договора. Этнически русское население Казани, по всей видимости, не чувствует себя общиной, обособленной от этнически татарских соотечественников, и наоборот. В Москве даже коммунисты и националисты, несмотря на их оппозицию «особому статусу» и экономическим привилегиям Татарстана, до сих пор не предприняли никаких серьезных шагов по аннулированию Договора.

Концентрация полномочий в республиках в руках их президентов, а в других регионах в руках глав администраций (называемых часто губернаторами), и их возросшее экономическое и финансовое влияние постепенно привели к распространению асимметричных отношений на другие субъекты федерации. Так, Договор о разграничении полномочий с Башкортостаном, заключенный в конце 1994 г., признает Башкортостан «полноправным субъектом Российской Федерации». Такая формулировка отсутствует в Договоре РФ—РТ, который гласит, что Татарстан «объединен с Россией» и гарантирует неприкосновенность территориальной целостности, по-видимому, обеих сторон — России и Татарстана, поскольку никаких дальнейших уточнений на сей счет не приводится. С другой стороны, Договор с Башкортостаном включает в себя прямое упоминание о суверенитете Башкортостана, чего нет в Договоре РФ—РТ. С 1994 г. по июнь 1998 г. между федеральным центром и субъектами федерации было заключено 45 договоров о разграничении полномочий и сотни соглашений по отдельным вопросам, причем некоторые из них были пролонгированы и изменены<sup>1</sup>. Каждый «большой договор» с субъектом федерации обычно сопровождается десятком соглашений, конкретизирующих этот договор. До 1996 г. договоры подписывались только с республиками, а с 1996 г. и с областями, краями и городами федерального значения (Санкт-Петербургом и Москвой). Многие из них были подписаны весной и летом 1996 г. для завоевания голосов в ходе президентской предвыборной кампании. Кроме того, с осени 1996 г. в ходе избирательных кампаний в областях и краях многие российские губернаторы добились полуавтономии. Теперь Татарстан не единственный, а один из многих субъектов, имеющих договоры. Тем не менее лишь Татарстан и Башкортостан заключили договоры с Москвой на основе делегирования полномочий снизу и лишь

<sup>1</sup> Федерализм власти и власть федерализма. С. 247.

Татарстан (не считая Чечню, выступающую за полную независимость) все еще официально утверждает, что он ассоциирован с Россией Договором (причем Татарстан не составляет исконную часть России, но существует в составе России именно благодаря этому правовому и политическому документу). Договоры с другими субъектами федерации касаются не политических, а в основном экономических вопросов. Это, как утверждают некоторые авторы, делает договор с Татарстаном особым случаем, а не моделью для других республик и регионов. Для Чечни, подписавшей свое собственное соглашение о мире с Москвой в мае 1997 г. на основе принципов международного права (что, однако, не делает Чечню кандидатом на международное признание благодаря нежеланию мирового сообщества санкционировать односторонние декларации о сецессии), Татарстан также уже не может быть моделью. Однако мирный договор с Чечней — это еще один показатель того, что федеральная асимметрия в России установилась надолго.

Асимметричный федерализм по отношению к Татарстану, не говоря уже о других республиках, не оформлен официально в системе российской государственности каким-либо актом парламента. Как мы уже говорили, Договор с Татарстаном 1994 г. о разграничении полномочий не прошел процедуру одобрения ни в российском, ни в татарском парламентах, а конституции России и Татарстана не согласованы друг с другом. Татарстан наряду с другими субъектами федерации представлен в Совете Федерации — верхней палате Федерального собрания РФ. Многие в российско-татарстанских отношениях строятся на личном авторитете президента Шаймиева и неформальных связях татарского руководства с российскими политиками. Татарстан не имеет права вето в вопросах конституционного устройства России. Однако по ряду общенациональных вопросов он имеет особое мнение, и это мнение центру приходится учитывать. Так, в ходе полемики о предполагаемом конфедеративном союзе между Россией и Белоруссией, Татарстан выступил против и заявил, что в случае заключения такого союза он потребует для себя статус, равный Белоруссии. Таким образом, позиция Татарстана по данному вопросу является одним из факторов,

---

<sup>1</sup> Газета «Сегодня» от 26 сентября 1997 г. сообщила, что на тот момент 32 субъекта федерации подписали договор о разграничении полномочий; «Независимая газета» в приложении «НГ-регионы» от 5 мая 1998 г. привела сведения о 37 подобных договорах; наконец, «Сегодня» от 21 мая 1998 г. сообщило о том, что президент Ельцин подписал новые договоры о разграничении полномочий с Республикой Марий Эл, Амурской, Воронежской, Ивановской и Костромской областями, доведя их общее число до 45. Позднее, в том же 1998 г., был подписан договор с Москвой.

препятствующих объединению двух государств. В 1997 г. Татарстан выступил против введения новых российских паспортов, в которых отсутствует графа «национальность». Выдача таких паспортов в республике была прекращена решением местного руководства. Вслед за Татарстаном подобные же возражения высказал ряд республик Северного Кавказа. Татарстан не устраивает факт отсутствия в Федеральном собрании Палаты Национальностей, и он оставляет за собой право поднять этот вопрос в дальнейшем.

Дисгармония российской федеративной системы усугубляется экономическим и бюджетным дисбалансом (60% экономического оборота и большая часть финансовых ресурсов сосредоточены в Москве, и лишь 10 из 89 регионов являются «донорами» федерального бюджета)<sup>1</sup>, громоздкой бюрократией в центре и на местах и отсутствием подзаконных федеральных актов. Однако асимметричный федерализм применительно к республикам представляет собой реальность, вытекающую из многонационального характера Российского государства, которую не отменишь никакими указами.

### **Значение опыта Татарстана для Грузии и Абхазии**

Учитывая относительность исторических параллелей и невозможность прямого перенесения исторического опыта из одного социокультурного региона в другой, отметим с самого начала как общие, так и специфические особенности обеих конфликтных ситуаций — той, что сложилась между Россией и Татарстаном в 1990–1994 гг., и той, которая возникла в ходе грузино-абхазского конфликта.

Как Татарстан, так и Абхазия в советские времена имели статус автономных республик — первая в составе России, а вторая — в составе Грузии. В советскую эпоху татары стремились повысить статус Татарской АССР до уровня союзной республики. Абхазы, со своей стороны, длительное время требовали разрешения выйти из состава Грузии и вступить в состав РСФСР<sup>2</sup>. С течением времени абхазские требования также претерпели эволюцию. В марте 1989 г. в ходе 30-тысячного схода абхазов в селе Лыхны было выражено требование вернуть Абхазию к статусу 1921 г. — статусу союзной республики (ССР Абхазия). Таким образом, статус автономного образования не устраивал обе национальности. Вообще говоря, во всех автономных республиках, включая Абхазию и Татарстан, советское понятие и самый термин «автономия» были дискредитированы, так как воля народов, их культурные и политические права, по мнению национальных меньшинств, неоднократно и грубо нарушались. С

другой стороны, как в Татарстане, так и в Абхазии возникли и укрепились титульные этнические элиты, для которых рамки соответствующих автономных образований оказались слишком узки. При этом нельзя не отметить большую степень включенности татарской элиты в общероссийскую, чем абхазской элиты в общегрузинскую. Широкое использование русского языка абхазами в общественной сфере автономной республики Грузии означало, что этнические грузины в Абхазии также все чаще пользовались в общественной жизни русским, а не грузинским языком. Поэтому, грузины рассматривали «абхазский фактор» как ведущий к большей русификации. Следует также отметить, что сама Грузия была в свое время аннексирована Советской Россией со всеми вытекающими отсюда последствиями для грузинского национального самоощущения.

Различие в генезисе обоих конфликтов связано с различиями в историческом прошлом, менталитете и геополитическом положении Татарстана и Абхазии. Ареал расселения современных татар был аннексирован Россией в XVI в. и с тех пор оставался замкнутым в ее границах. В свою очередь, ощущение единства Абхазии с Грузией, сложившееся в более ранние времена, было размыто более поздними событиями, когда единое грузинское государство перестало существовать после монгольских завоеваний. Абхазы продолжали поддерживать тесные связи с мегрельской субэтнической группой грузин (как Абхазия, так и Мегрелия в поздний период Средневековья находились под номинальным сюзеренитетом Османской Турции), но до 1918 г. абхазами не управляли грузины из Тбилиси (вместо этого во времена императорской России Абхазия находилась в ведении наместника русского царя в Тифлисе), и они, как правило, не знали грузинского языка, хотя многие абхазы знали мегрельский. В результате включение Абхазии в состав Грузинской Демократической республики в 1918 г., а затем Грузинской ССР в 1931 г. рассматривалось абхазами как очередные завоевания. Татарский менталитет основывается на «мягком» варианте суннитского ислама, испытавшего влияние татарского Просвещения — джадидизма. Ислам в Татарстане пережил долгие периоды конфронтации с Русской православной церковью, попыток христианизации при царях и атеистических кампаний при большевиках. Он служит ядром

<sup>1</sup> Хенкин С. Сепаратизм в России — позади или впереди?//Pro et Contra. Т. 2. № 2 (весна 1997). С. 9—10.

<sup>2</sup> См. Абхазские письма (1947—1989). Сборник документов. Т. 1. Акуа (Сухум), 1994.

татарского этноса и духовной опорой татар даже в периоды временного упадка татарского национального движения. В Абхазии традиции клановых языческих верований все еще живы, а влияние как ислама, так и христианства сильно ослабло и почти сошло на нет в советскую эпоху. Многие татарские интеллигенты озабочены ассимиляцией татар с русскими и перспективой исчезновения татарской культуры и самобытности. Но в целом татары не испытывают такого опасения полного слияния татарского этноса с русскими и полного исчезновения татарской нации, какое существует у абхазов из-за усиленного переселения грузин в Абхазию в XX столетии, особенно с 30-х гг. В то же время опасения русских по поводу распада России гораздо менее остры, нежели восприятие распада Грузии со стороны грузин. Перспектива распада Грузии гораздо более осязаема, в то время как проблема возможной фрагментации России во многом надуманна, являясь следствием постимперского шока. Геополитически Татарстан находится в центре России, в то время как татарская нация рассеяна по всей ее территории, — фактор, который снимает остроту межэтнических конфликтов. Большой плюс с точки зрения разрядки потенциальных конфликтов между Татарстаном и Россией заключается в том, что в разгар конфронтации 1990—1992 гг. Россия не вводила свои войска в Татарстан и ограничилась словесными угрозами. Не было и этнической чистки. Кто знает, какой оборот приняли бы события, если бы Россия и Татарстан пересекли кровавый водораздел в пост-советскую эру. К счастью, этого не случилось.

Метод, с помощью которого власти России и Татарстана решали свой конфликт, нараставший в 1990—1992 гг., представляет интерес для Грузии и Абхазии по следующим причинам. Во-первых, — и это главное — Россия и Татарстан воздержались от применения силы и сумели избежать межэтнической розни. Мирный исход конфликта был обусловлен взаимным отказом от выдвижения требований, которые могли бы унижить другую сторону, и чувством меры. Россия не стала настаивать на приведении татарского законодательства в полное соответствие с российским, а Татарстан воздержался от дальнейших шагов по осуществлению своей Декларации о государственном суверенитете. Кроме того, Договор о делегировании полномочий РФ—РТ снял некоторые из накопившихся противоречий. Он зафиксировал территориальную целостность России и в то же время дал определенный импульс самоуважению татар. Межэтнический мир в Татарстане поддерживается умеренной и уравновешенной политикой руководства Татарстана и отсутствием резких «национализирующих» шагов, которые могли бы вызвать

антагонизм у русского населения. Одновременно в Татарстане, по всей видимости, поддерживается некоторый баланс между в основном этнически татарскими руководящими кадрами и этнически русскими интеллектуальными и профессиональными элитами, между в основном русскоязычной Казанью и татарским селом, между национально-ориентированными и ассимилированными татарами при наличии внушительной прослойки смешанных русско-татарских семей.

Во-вторых, Договор позволил Татарстану устанавливать международные связи, заниматься внешней торговлей и привлекать инвестиции из-за рубежа. Если сравнить положение квазисуверенного Татарстана с положением отколовшейся Абхазии, нельзя не заметить, что Татарстан, даже находясь в составе России, пользуется несравненно большими возможностями для экономических контактов со всеми странами мира, чем Абхазия, которая изолирована в международном плане и подвергается экономическим санкциям со стороны России, осуществляемыми под дипломатическим нажимом Грузии. Руководство Татарстана отдает себе отчет в том, что в случае отделения оно немедленно потеряет преимущества интеграции с Россией, оборвет свои связи с татарской диаспорой, живущей в России, и повредит своему имиджу в мировом сообществе. Если нынешний непризнанный статус Абхазии сохранится, перспективы реконструкции ее экономики действительно проблематичны.

### Заключение

Нельзя отрицать, что элементы конфедерализма действительно существуют в отношениях по оси центр — республики, особенно в отношениях между Москвой и Татарстаном. Являясь совокупным результатом действия ленинского этнофедерализма, Федеративного договора и Договора о разграничении полномочий, российская федеральная структура стала довольно запутанной. Эксперт Виктор Гаврилов из Экономического института в Москве обозначил проблему следующим образом:

«Так какое же государственное образование в конце концов создано в результате титанических усилий исполнительной власти России? Федерацией его не назовешь, поскольку в его состав входят регионы, обладающие суверенитетом. Нельзя назвать его и конфедерацией, так как в него входят и регионы, не обладающие суверенитетом (а их большинство). Следовательно, в настоящее время Россия имеет признаки как федерации, так и конфедерации, и, строго говоря, не принадлежит ни к одному из определений в полной мере»<sup>1</sup>.

По нашему мнению, размежевание в государственном устройстве Российской Федерации идет по линии раздела между «административной» и «политической» разновидностями федерализма. Первая включает области, края и автономные территории (автономные округа и Еврейскую автономную область), которые *не являются* государствами. Вторая охватывает республики, которые *являются* государствами. Вопреки этому выводу, основанному на фактах, российская Конституция обозначает *всю* страну как федерацию и *все* ее административные единицы как равноправные субъекты федерации. К этому мы можем сделать оговорку: в то время как некоторые экономически более сильные республики (прежде всего Татарстан и Башкортостан) привнесли элементы конфедерализма в свои отношения с российским центром, другие республики, несмотря на свой статус государств (к тому же суверенных государств), зависят от субсидий из Москвы точно так же, как и многие обычные области и края, и их суверенитет в основном формален. Некоторые экономически более сильные (Свердловская область) или депрессивные и отдаленные регионы (Приморский край) иногда становятся квазифеодальными вотчинами, но это происходит не столько вследствие федерализма (асимметричного или иного), сколько благодаря экономическому весу в первом случае и разрыву экономических связей с центральной Россией, главным образом по причине высоких транспортных тарифов, в последнем.

Что касается регионов России (и даже многих русифицированных и бедных республик), то проявляющийся здесь унитаризм не есть нечто зазорное при условии, что он носит добровольный характер. Олег Морозов, российский парламентарий из Татарстана, с полным основанием писал, что «унитарная форма устройства многонационального государства является в историческом плане приемлемой для большинства наций, его населяющих, только при одном-единственном условии: если они не претендуют на иную форму самоопределения, ибо самоопределение — это волеизъявление народа, не подлежащее ограничению волей другого народа»<sup>1</sup>. Многие российские регионы почти утратили региональное самосознание под напором массового производства и стандартизированной культуры. Этому не противоречит и тот факт, что многие граждане в провинции испытывают сильную неприязнь по поводу привилегированного положения Москвы. Этнически русская республика без этнически нерусских провинций (если такое можно себе вообразить) могла бы

<sup>1</sup> Гаврилов В. Куда движется российский федерализм. «Независимая газета», приложение «НГ-регионы». 5 мая 1998 г.

быть унитарной, но, поскольку Россия состоит из многих национальностей с укоренившейся национальной идентичностью, она не может избежать этнофедерализма, тем более что этнофедерализм, квази- или нет, стал традицией российской государственности со времен Ленина и не может быть упразднен. Скажем больше: если российские республики поддерживают федеративные связи с центром, то остальные регионы не могут оставаться унитарными и тоже должны быть федерализованы, хотя и несколько иным способом, чем республики. Иначе часть государства будет иметь юридические привилегии, разрушающие единство нации.

По сравнению с политиками и теоретиками остальной России, их коллеги в Татарстане — в основном биэтнической республике, являющейся анклавом в центре России и пионером процесса федерализации России, — кажутся единодушными в своей приверженности национальному проекту Татарстана, основанному на суверенитете республики, и в своем видении асимметричного федерализма в России, основанного на делегировании полномочий федеральному центру снизу субъектами федерации. Однако за фасадом такого единства взглядов и цели таится невысказанная мысль о том, что Татарстан «свободен в определении своего статуса», но, основываясь на реальности, ему приходится ограничивать себя в масштабах такой свободы. Любому человеку в Казани известно, что Татарстан входит в состав России. Русские и татары тесно связаны во всех областях жизни. Территориальная целостность России не ставится под вопрос подавляющей частью татарского общественного мнения. Стратегия состоит в том, чтобы взять ту часть суверенитета, которая может быть взята при данных обстоятельствах. В своих отношениях с Россией Татарстан стоит перед нелегкой задачей сохранить с трудом достигнутые завоевания и в пределах своих возможностей попытаться сделать Россию подлинно федеративной. С осени 1997 г. и до сих пор следующим раундом такой борьбы является попытка Татарстана добиться у российских властей разрешения на выпуск паспортов с текстом на татарском языке и национальными символами.

В отличие от Татарстана российские лидеры сегодня не имеют цельного национального проекта. Первоначальное видение такого проекта — российский вариант демократических и рыночных реформ — натолкнулось на непредвиденные трудности, что привело нацию к расколу. В отсутствие национального проекта политический курс,

---

<sup>1</sup> Морозов О. О путях развития демократической федерации в России: борьба мнений//Панорама-форум. №3. Казань, 1995. С. 39–40.

влияющий на характер дискуссий о федерализме, менялся по крайней мере трижды на протяжении всего периода 1989–1998 гг. — от пьянящей волны демократизации и сопутствующей ей дестабилизации в горбачевскую эру, через политическую нестабильность и конституционную неразбериху в период до октября 1993 г. и вплоть до несколько более стабильного периода после принятия нынешней Конституции, что опять же не относится к Чечне. Это оказало воздействие на различные позиции, занимаемые участниками российско-татарстанских дебатов с обеих сторон: степень асимметрии, которая могла быть приемлема для центра, и диапазон требований, выдвигаемых Татарстаном. Компромисс, достигнутый двумя сторонами в 1994 г., внес некую толику стабильности в их отношения. Теперь, пять лет спустя после заключения Договора о разграничении полномочий между Россией и Татарстаном, их взаимное доверие значительно укрепилось, хотя не российский флаг, а флаг Татарстана реет над общественными зданиями Казани — опрятной и ухоженной столицы республики.

