

Холамханов Кайсын Хакимович

аспирант кафедры социологии,
политологии и права
Института по переподготовке
и повышению квалификации
преподавателей гуманитарных и социальных наук
Южного федерального университета (ИППК ЮФУ)
тел.: (863) 264-19-12

ФЕДЕРАЛИЗМ И ВЫЗОВЫ ЭТНОКРАТИИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Аннотация:

Статья посвящена вопросу принципов федерализма в государственном устройстве Российской Федерации, а также элементов этнократии, вызванных федеральным устройством. Дан анализ развития федеративных отношений в России в контексте принципа самоопределения наций. Указаны проблемные точки развития российского федерализма и рост этнократических аспектов его развития.

Ключевые слова:

федерализм, права наций на самоопределение, этнократия, государственный суверенитет, сепаратизм.

Holamhanov Kaisyn Khakimovich

post-graduate student of the chair of sociology,
politology and law,
Institute for retraining and advanced training of
teachers of humanitarian and social sciences,
Southern Federal University
tel.: (863) 264-19-12

FEDERALISM AND ETHNOCRACY CHALLENGES IN MODERN RUSSIA

The summary:

The article is devoted to the principles of federalism in the polity of the Russian Federation, as well as elements ethnocracy caused by a federal unit. The analysis of the development of federative relations in Russia in the context of the principle of national self-determination. Indicate problem areas for development of Russian federalism and the growth ethnocratic aspects of its development.

Keywords:

federalism, the right of nations to self-determination, ethnocracy, state sovereignty, separatism.

В России федерализм в качестве способа решения национального вопроса и одновременно принципа государственного устройства впервые опробован большевиками в 1918 г., когда территориальная целостность была провозглашена Всероссийским учредительным собранием Российской Демократической Федеративной Республики. Но ошибкой было бы считать, что в имперский период не было федералистских структур. В некоторые интервалы исторического развития Россия знала беспрецедентную децентрализацию власти. В связи с включением в свой состав все новых и новых земель и народов Россия сохраняла для них изрядную долю самостоятельности. Территориально-этнический состав ее окраин был одним из краеугольных факторов развития российской государственности, стоявшей перед сложной дилеммой государственной целостности и национального сепаратизма. На многих присоединенных территориях действовали автономные системы управления: в Прибалтике, на Украине, на обширных территориях Сибири, в Бессарабии, на Северном Кавказе, в Грузии, Азербайджане, в Ереванской и Нахичеванской областях, в Средней Азии, в созданном в 1815 г. царстве Польском и Финляндии. Широко была распространена практика договоров о добровольном вхождении в состав Российской империи.

Несмотря на то, что Россия развивалась в форме унитарного государства, ею был накоплен богатый опыт децентрализованного государственного управления, учитывающего исторические, социокультурные, экономические особенности территорий. «Характерной особенностью развития России как многонационального государства было приспособление тенденций централизма и регионализма, асимметричного государственно-территориального устройства и регионального самоуправления» [1, с. 69]. Это стимулировало развитие собственной государственно-правовой мысли, посвященной вопросам государственного устройства: высказывались идеи о культурном самоопределении народов России, национально-культурной автономии и федерации [2].

В 1990–1991 гг. одним из самых серьезных факторов формирования нового российского федерализма стал также национализм. Вслед за принятием 12 июня 1990 г. Съездом народных депутатов России Декларации о государственном суверенитете автономные республики и автономные области превратились в республики и приняли свои декларации о суверенитете. Парад суверенитетов, поглотивший в 1991 г. российские автономии, чуть было не привел к развалу Российской Федерации и выходу из нее Башкортостана, Татарстана, Чечни и других реги-

онов. Кульминацией данного этапа российской истории можно считать референдум о независимости в Татарстане. Конфликт с его властями, а также с властью других республик привел к поиску выхода из ситуации и подписанию Федеративного договора с 87 субъектами Федерации.

Важно здесь отметить то обстоятельство, что асимметрия вызвана именно национальным (национально-территориальным) принципом формирования Федерации, который был устроен ввиду исторических и ситуативных факторов. Исторический фактор вызван политикой большевиков и формированием РСФСР, ситуативной угрозой распада СССР. В то же время несколько преувеличенной представляется точка зрения, согласно которой разный конституционный статус фактически создает возможность национального неравноправия [3, с. 17].

Таким образом, федеративное устройство Российской Федерации исходит из права народов на самоопределение. Международно-правые акты и Конституция Российской Федерации гарантируют право на самоопределение в рамках существующего многонационального государства с использованием различных форм самоопределения в целях сохранения своей общности, культуры, традиций, языка и быта. И в удовлетворении такого права многие авторы находят смысл федерализма.

Как показывают многочисленные исследования этнополитических процессов, протекающих на Северном Кавказе, в Татарстане, Башкортостане и в других регионах, главной проблемой межнациональных отношений является иерархизация и стратификация этносов, их деление на имеющих собственные государственные образования – республики (адыги, чеченцы, осетины, ингуши), доминирующих в многонациональных республиках – в Дагестане, Кабардино-Балкарии и Карачаево-Черкессии (аварцы, даргинцы, кабардинцы, карачаевцы) – и не имеющих элементов государственности, наконец, не имеющих даже элементарной формы национально-культурной автономии (например, шапсуги, армяне, немцы, туркмены, ногайцы, абазинцы и др. народы Северного Кавказа, в том числе и русский этнос в национальных республиках). Стало очевидным то обстоятельство, что демократия, гражданское равноправие в условиях этнотерриториальной автономии невозможны, как это и предсказывал Шпрингер. Узурпация власти, влияния, собственности и других ресурсов в пользу титульного этноса была неизбежна, что показывает история последних лет. «Принципы федерализма и самоопределения наций, этносов и народностей, проводимые в жизнь формально-правовым путем, начинают уже угрожать территориальной целостности и национальному суверенитету российского государства, а также «задают» конфликтогенность межнациональных отношений, противопоставляя в политическом и социально-экономическом плане титульные и нетитульные (коренные и некоренные) категории населения» [4, с. 3].

Крайне негативный фон федерализации создает так называемый русский вопрос, связанный с отсутствием у русского этноса собственной автономии. В Татарстане 75 % руководителей и около 90 % судей – это татары, в то время как татарский этнос составляет менее половины населения. Почти то же самое происходит в Башкортостане, но уже по отношению не только к русскому (самому многочисленному этносу), но и к татарам, хотя татар там больше, чем башкир, но меньше, чем русских. Однако чрезвычайно опасным выглядит предложение о нарушении национального равноправия и стимулировании рождаемости русского населения посредством дополнительных социальных гарантий русским гражданам – денежных пособий, жилья и т.п. [5, с. 44].

Важно учесть, что целостность России зависит от политической воли ее лидера, от субъективных факторов, а не научно предсказуемых стратегий, которые чаще всего являются желаемым, а не действительным. В литературе подчеркивается, что сепаратизм 90-х гг. остается на совести Центра. Первоначально национальные субъекты рассчитывали лишь на национальную символику, так как независимость понималась в республиках первоначально очень ограниченно и больше связывалась с внешними атрибутами государственности – национальным гербом, флагом, собственным президентом, парламентом и т.д. [6, с. 176]. Однако в ходе переговорных процессов Центр, в отличие от представителей национальных республик, не продемонстрировал сплоченности, ясности и категоричности.

Между тем вопрос о плюралистичной государственности, под которой мы предлагаем понимать полиэтническое государство, в котором последнее рассматривается как сложное образование, состоящее из нескольких полу-государств, причем каждое из этих полугосударств наделено некоторой долей суверенитета, достаточно сложен. Как отмечает Д. Горовиц: «Ясно, что у народа, имеющего в своем распоряжении перспективу обладать всей государственной властью, нет никакого стимула к тому, чтобы взять часть ее и отдать остальное на сторону» [7, с. 157].

Прежде всего следует учитывать то обстоятельство, что нынешний российский федерализм вырос не на пустом месте – он был компромиссной моделью между национально-территориальным сепаратизмом и единой государственностью, он помог сохранить Россию. Только в этом контексте можно принять утверждение некоторых авторов, будто «институциона-

лизация государственно-правового опыта применения его национально-территориальной формы обладает центробежным потенциалом», а «территориальное федеральное структурирование отличается интегративным значением для обеспечения устойчивой формы государственно-го устройства» [8, с. 9]. Именно рассмотрение его как вынужденной, временной меры должно учитываться при исключительно территориальном моделировании федерализма: в отдаленном будущем возможен отказ от такой формы национального самоопределения. Но этот отказ не означает отказа от права национального самоуправления и замену его посредством национально-культурных автономий.

Более 10 миллионов лиц нерусской национальности не имеют национально-государственных образований. В большинстве российских республик титульная национальность не составляет большинства. Почти повсеместно границы расселения не совпадают с границами внутрироссийских образований. В то же время сильные и многочисленные элиты в национальных республиках способны организовать любые формы сопротивления федеративной реформе на основе территориального принципа с упразднением национально-территориальных образований. Да и историческая память народа – фактор сильнейший, а ведь многие регионы еще в царской России имели автономию.

Если федерализм представляет собой модель многонационального государственного устройства, то необходимы шаги по его постепенной трансформации в союз этнокультурных общностей, оптимальным вариантом которого был бы союз национально-культурных автономий при сохранении объединяющей роли русского народа. Однако очевидно, что в ближайшее время ставить такую задачу не следует, дабы вновь не разжигать тлеющие очаги сепаратизма. Между тем существуют и иные варианты устранения многочисленных перекосов в асимметричной конструкции российского федерализма.

Следует согласиться с тем, что национальная политика в нашем государстве должна строиться на основе признания равноправия этносов, что необходимо влечет за собой конституционное закрепления этносов (национальностей, народностей и т.д.) в качестве субъектов публичного права и гарантий этнической идентичности в структуре российской государственности и федерализма. Мы полностью согласны с позицией Л.Л. Хоперской, согласно которой для формирования стабильной государственности нам необходим поиск и разработка такой модели российского федерализма, которая была бы основана на правовом равноправии всех этнических групп страны [9, с. 126]. По нашему мнению, такой моделью может быть федерализм, построенный на основе национального самоуправления и национально-культурных автономий. Как пишет Р. Абдулатипов: «Заслуживает внимания в реализации основ федерализма в Российской Федерации концепция национально-культурной автономии, суть которой состоит не в ориентации на культурный и политический изоляционизм компактно проживающих национальных групп, а в возможности свободно реализовать предоставленные Конституцией права и свободы человека и гражданина» [10, с. 94].

Этатизация этнического фактора с приоритетом «титульной нации» является главным недостатком действующей модели федерации. Одним из выходов здесь может служить развитие консенсусных моделей организации власти.

Необходимо национальные субъекты рассматривать как форму территориально оформленной многонациональной государственности всех проживающих на данной территории национальностей с культурно-символическим стержнем и исторической памятью не только титульного этноса, но и других национальных групп и меньшинств. Полноценное национальное самоопределение станет возможным тогда, когда национально-этнический принцип организации государственности, характерный для традиционных, архаичных обществ, отойдет на второй план в развитии федерализма. Федерализм должен служить удовлетворению культурных, социально-экономических и иных интересов в равной мере всех этнонациональных общностей и групп.

Для этого требуется перевести этнический фактор на уровень культуры, идеологической символики, а не политики. Государственные программы поддержки самобытности каждой этнической группы в том или ином регионе вкупе с усилиями национально-культурных автономий на экстерриториальной основе способны перевести этническое самосознание в плоскость истории культуры, памятников прошлого, фольклорного творчества. Организация туристических маршрутов, экскурсий, памятных мест, национальных праздников должна стать основой масштабной государственной пропаганды культурного национализма.

Представляется необходимым также создание национального телевидения. Центр должен сформировать более плюралистичное информационно-культурное пространство. Пресса, телевидение и радио не должны ограничиваться только русским языком. Особенно важно это для сельской местности. Так, В.А. Тишков предлагает принять государственную программу

поддержки и развития языков народов России, а также создать государственную службу языковых переводов [11, с. 20].

Необходимо перевести политическую организацию этносов на уровень местного самоуправления, путем создания национальных населенных пунктов. Именно на уровне местного самоуправления можно «сгладить» те противоречия в национальных республиках, которые порождены иерархизацией этносов.

Следует учесть, что межнациональные конфликты возникают и произрастают чаще всего на местном уровне, из бытовых проблем. Их перенос на более высокий уровень происходит ввиду отсутствия механизмов разрешения на уровне местного самоуправления. Думается, институты местной власти смогли бы способствовать разрешению многих национальных проблем.

В конституциях северокавказских республик закреплён их статус как суверенных государств, возникших в результате права на самоопределение, проживающих в нем народов. Как указывает Л.Л. Хоперская, в республиках федерализм интерпретируется как этнический, а не территориальный. Между тем федерализм не означает наделение этнических общностей собственной государственностью, а означает передачу центра сбора информации о требованиях и интересах различных по культуре групп, проживающих в одном государстве.

В.А. Тишков считает возможным постановку вопроса со стороны русских общин в ряде республик об образовании национально-культурных автономий на территориальной основе. Кроме того, он также сторонник образования национальных районов и сельских советов для этнических меньшинств и малочисленных народов в краях и областях.

Создание национальных районов не должно вести к введению принципа приоритета того или иного этноса, отмечает С.А. Авакьян. Если район в Алтайском крае объявлен немецким, то это значит, что здесь проживает большое число немцев и следует учитывать данный фактор в ходе формирования системы образования, средств коммуникации, информации и т.п. [12, с. 12].

Институт национально-культурных автономий требует дальнейшего развития. «Национально-культурная автономия, по сути дела, – пишет Л.А. Стешенко, – есть экстерриториальное решение вопросов самоопределения и дополнительный критерий построения федеративных отношений» [13, с. 41]. Экстерриториальная форма национально-культурной автономии позволит, по мнению ученого, дополнить территориальный каркас Российской Федерации, так как все народы нашей страны являются государствообразующими. «Институт национально-культурной автономии можно рассматривать не только как специфический тип федерализации общественных отношений, но и как одну из наиболее приемлемых форм национального самоопределения в рамках многонационального государства», – полагает также Д. Тэпс.

Требуется развитие института национально-культурной автономии в русле построения федерализма. Прежде всего следует предусмотреть возможность представительства членов автономий в органах государственной власти субъектов и органах местного самоуправления.

Ссылки:

1. Тэпс Д. Концептуальные основы федерализма. СПб., 2002.
2. Автономия, федерация и национальный вопрос / под ред. В.И. Гессена. 1906 ; Лазерсон М.Я. Автономия и федерация. 1906 ; Кокошкин Ф.Ф. Автономия и федерация. Пг., 1917 и др.
3. Енгибарян В.Р. Понятие федерализма и проблемы его моделей // Московский журнал международного права. 1999. № 3.
4. Лабунец М.И. Политический экстремизм: этнонациональная регионализация: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Ростов на/Д, 2002.
5. Матвиенко А.И. К вопросу о национальном факторе в Российском федеративном строительстве // Материалы конференции МГУ «Национальный вопрос и государственное строительство: проблемы России и опыт зарубежных стран». М., 2001.
6. Косиков И.Г. Некоторые проблемы переходного периода в развитии Российской Федерации // Национальная политика в Российской Федерации. М., 1993. С. 170–179.
7. Горовиц Д. Ирредентизм, сепаратизм и самоопределение // Национальная политика в Российской Федерации. М., 1993.
8. Становая М.О. Процессы современной российской федерализации: политико-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов на/Д, 2002.

References (transliterated):

1. Teps D. Kontseptual'nye osnovy federalizma. SPb., 2002.
2. Avtonomiya, federatsiya i natsional'nyy vopros / ed. by V.I. Gessen. 1906 ; Lazerson M.Y. Avtonomiya i federatsiya. 1906 ; Kokoshkin F.F. Avtonomiya i federatsiya. Pg., 1917, et al.
3. Engibaryan V.R. Ponyatie federalizma i problemy ego modeley // Moskovskiy zhurnal mezhdunarodnogo prava. 1999. No. 3.
4. Labunets M.I. Politicheskiy ekstremizm: etnonatsional'naya regionalizatsiya: avtoref. dis. ... kand. polit. nauk. Rostov na/D, 2002.
5. Matvienko A.I. K voprosu o natsional'nom faktore v Rossiyskom federativnom stroitel'stve // Materialy konferentsii MGU "Natsional'nyy vopros i gosudarstvennoe stroitel'stvo: problemy Rossii i opyt zarubezhnykh stran". M., 2001.
6. Kosikov I.G. Nekotorye problemy perekhodnogo perioda v razvitii Rossiyskoy Federatsii // Natsional'naya politika v Rossiyskoy Federatsii. M., 1993. P. 170–179.
7. Gorovits D. Irredentizm, separatizm i samoopredelenie // Natsional'naya politika v Rossiyskoy Federatsii. M., 1993.
8. Stanovaya M.O. Protsessy sovremennoy rossiyskoy federalizatsii: politiko-pravovoy analiz: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Rostov na/D, 2002.

9. Хоперская Л.Л. Современные этнополитические процессы на Северном Кавказе: концепция этнической субъектности. Ростов н/Д. 1997.
 10. Абдулатипов Р.Г. Национальный вопрос и государственное устройство России. М., 2000.
 11. Тишков В.А. Стратегия и механизмы национальной политики в Российской Федерации // Национальная политика в Российской Федерации. М., 1993. С. 8–40.
 12. Авакьян С.А. Национальный вопрос и государственное строительство: проблемы России и опыт зарубежных стран // Национальный вопрос и государственное строительство: проблемы России и опыт зарубежных стран / под ред. С.А. Авакьяна. М., 2001.
 13. Стешенко Л.А. Многонациональная Россия: государственно-правовое развитие. X–XXI вв. М., 2002.
9. Khoperskaya L.L. Sovremennye etnopoliticheskie protsessy na Severnom Kavkaze: kontseptsiya etnicheskoy sub"ektnosti. Rostov n/D. 1997.
 10. Abdulatipov R.G. Natsional'niy vopros i gosudarstvennoe ustroystvo Rossii. M., 2000.
 11. Tishkov V.A. Strategiya i mekhanizmy natsional'noy politiki v Rossiyskoy Federatsii // Natsional'naya politika v Rossiyskoy Federatsii. M., 1993. P. 8–40.
 12. Avak'yan S.A. Natsional'niy vopros i gosudarstvennoe stroitel'stvo: problemy Rossii i opyt zarubezhnykh stran // Natsional'niy vopros i gosudarstvennoe stroitel'stvo: problemy Rossii i opyt zarubezhnykh stran / ed. by S.A. Avak'yan. M., 2001.
 13. Steshenko L.A. Mnogonatsional'naya Rossiya: gosudarstvenno-pravovoe razvitie. X–XXI vv. M., 2002.