

Тупики этнического федерализма*

Виктор Авксентьев
Валерий Васильченко

Россия по этническому составу приближается к моноэтническим странам: из 142,9 млн населения 80,9% составляют русские¹, которые численно преобладают в большинстве субъектов Федерации. Особняком стоят некоторые регионы, в том числе расположенный на юге страны Северо-Кавказский регион, где проживают представители более 50 этнических групп и где русских менее половины населения в большинстве национальных республик (за исключением Республики Адыгея). Особенности этнической ситуации содействовали появлению здесь в начале 90-х годов различных сепаратистских группировок.

В настоящее время этнические противоречия между горцами и русскими, а также между автохтонными народами Северного Кавказа усугубляют внутривнутриполитическую нестабильность в стране, создают препятствия в хозяйственной и политической интеграции Северного Кавказа в рамках России.

Ряд особенно острых и с трудом поддающихся регулированию споров связан с вопросами принадлежности субъектам федерации тех или иных территорий. Остаются актуальными коллизия между Северной Осетией и Ингу-

АВКСЕНТЬЕВ Виктор Анатольевич – доктор философских наук, директор Института социально-экономических и гуманитарных исследований Южного научного центра РАН. *E-mail:* AvksentievV@rambler.ru

ВАСИЛЬЧЕНКО Валерий Александрович – кандидат философских наук, доцент кафедры философии Северо-Кавказского федерального университета. *E-mail:* ivandamaskin@rambler.ru

Ключевые слова: федерализм, этничность, политизация этничности, территориальная автономия, национально-культурная автономия.

* Статья подготовлена в рамках исследовательского проекта «Этнополитические основания системного менеджмента на Северном Кавказе». Грант РГНФ № 11-03-00070

шетией по поводу Пригородного района, проблема территориального размежевания Республики Ингушетия и Чеченской Республики и многое другое.

Предметом заботы федеральных и республиканских властей являются периодические всплески межэтнического противостояния в двухтитульных республиках, таких как Кабардино-Балкария и Карачаево-Черкесия (конституция последней была принята от имени «абазин, карачаевцев, ногайцев, русских, черкесов и граждан других национальностей»²).

Признание/непризнание этноса титульным для конфликтующих сторон нередко является аргументом в защиту собственных интересов, свидетельством наличия или отсутствия особого статуса. Кроме того, этническая и религиозная напряжённость на Юге России наряду с аналогичными проблемами в соседних областях Грузии и Азербайджана вызывает трудности в сфере межгосударственных отношений на Кавказе в целом.

Национальный вопрос и проблемы русского федерализма

Складываясь на протяжении последних 20 лет обстановка в Северо-Кавказском регионе опровергает иногда встречающееся в литературе мнение о том, что в России нет предпосылок для обострения межэтнических проблем ввиду относительно небольшого удельного веса этнических меньшинств^{3, 4}.

Действительно, этническая пестрота в независимой России меньше, чем в бывшем СССР, где доля нерусских народов составляла около 55%. Но одного этого факта недостаточно для вывода о том, что последние годы «характеризовались значительной степенью этнической и политической демобилизации»³ и что «национальный вопрос медленно, но неуклонно теряет былую остроту»⁴.

Данные демографии не могут служить единственным мерилем благополучия в сфере межэтнического общения. Требуется учёт иных причин (прежде всего социально-экономических и политических, но также исторических и культурных), порождающих те или иные этносоциальные

явления. Необходимо принимать во внимание исторические обстоятельства формирования современной конфигурации этнических различий. Хотя многонациональность российского государства есть отчасти и следствие иммиграционных притоков, коренные жители национальных образований не являются потоками мигрантов.

Этническое многообразие в современной России сложилось как результат взаимодействия между имперским центром и колонизируемым социокультурным пограничьем, приведшего к включению в состав государства ряда этносов вместе с территориями их традиционного проживания, а также нациестроительства советского периода.

Напряжённость на межэтнической почве подпитывает целый комплекс неурегулированных задач правового положения этнических территорий. Значительная часть нерусского населения страны относится к народам, имеющим в границах России свою этническую родину, куль-

турно консолидированным и претендующим на ту или иную степень политической и правовой самостоятельности.

Многие авторы подчёркивают, что «советский федерализм возник и развивался... как способ решения национального вопроса»⁵.

В чём заключалась суть этого решения, оказалось ли оно достаточно

удовлетворительным? В связи с этим заслуживают внимания проблемы взаимовлияния федеративных конституционных принципов и этнического разнообразия в Российской Федерации. Именно они могут играть ключевую роль в развитии этнополитических процессов на современном этапе эволюции российского общества.

Основные подходы к трактовке российского федерализма

Можно выделить два подхода к изучению российского федерализма.

Первый заключается в отрицании значимости этнического фактора в структуре Российской Федерации.

Согласно Л.В.Смирнягину, заведовавшему отделом региональных проблем аналитического управления Администрации Президента России в 1994–1998 гг., «этнический признак очень плохо “работает” в российском федерализме, так как административные границы крайне неточно очерчивают этнические общности. Иначе говоря, расселение этнических общностей в России слишком расплылено, чтобы административные границы могли охватить разом хотя бы основные части каждой из них».

Автор приходит к выводу, что «подобное несовпадение препятствует превращению этнических общностей в этнотерриториальные... Тем самым пресловутый адрес национального вопроса лишается смысла, а с ним — и право этнического признака присутствовать в основании российского федерализма»⁴.

По мнению Л.В.Смирнягина, лишены значительных оснований и попытки представить Россию как асимметричную федерацию. Наличие национальных административных образований среди субъектов носит номинальный характер, поскольку, как пишет Л.В.Смирнягин, «разным наименованиям не были приданы разные полномочия (кроме незначительных исключений вроде права республик уста-

навливать свои государственные языки). Более того, в первой главе Конституции, в ст. 5, жёстко и недвусмысленно декларировано равенство субъектов в отношениях с Центром».

Это позволяет говорить о том, что «Конституция России выстраивает федерализм на принципе строгой симметрии прав субъектов Федерации, а различия в наименованиях этих субъектов есть лишь дань исторической традиции»⁴.

Данный подход к проблеме может быть поставлен под сомнение. Прежде всего вывод о несущественности этнического признака в государственном устройстве Российской Федерации плохо вяжется с наблюдаемым в современном российском обществе фактом резкой политизации этничности. Выступления этнических групп в защиту собственных интересов, мобилизация по этническим основаниям в ресурсных конфликтах — всё это давно уже стало повседневным фоном текущей политической ситуации в стране.

При этом для региональных элит республиканский статус выполняет функцию не только символической опоры. Нередко он рассматривается как вполне весомый потенциал политического действия. Если рассуждения о том, что республики обладают

особыми правами, некорректны и необоснованны, если их государственная атрибутика, как пишет Р.Г.Абдулатипов, носит целиком формально-декоративный характер⁶, тогда само наличие в составе Российской Федерации государственных образований с национальной спецификой теряет юридический смысл и не может быть обосновано и признано политически целесообразным. В этом случае решение о переходе от национально-территориального деления субъектов Федерации к административно-территориальному не могло бы встретить заметных препятствий. Тем не менее обнаруживаемые время от времени известными политиками, в том числе и близкими к Кремлю, планы губернской реформы почти единодушно оцениваются экспертами как исключительно взрывоопасные и способные серьёзно дестабилизировать ситуацию в стране в случае поспешения к их реализации⁷. У общественности национальных республик подобные предложения также вызывают негативную и весьма болезненную реакцию⁷.

Другой подход придаёт обстоятельствам этнического характера немаловажное значение в вопросе определения системы отношений между Россией как государством в целом и её территориальными единицами.

Общепризнано, что в 90-е годы этничность стала фигурировать в качестве силы, участвующей в организации российского политического ландшафта. К числу непосредственных источников реальных угроз в сфере межнациональных отношений один из ведущих российских

специалистов по проблемам федерализма Д.Тэпс относил «попытки формирования на территории Российской Федерации анклавов по этническому принципу»⁸. Связано это было с претензиями отдельных республик на особый правовой статус. Некоторые республики в одностороннем порядке признавали за собой право приостанавливать действие законов и иных актов Российской Федерации, закрепляли за собой право объявления военного положения, принятия решений по вопросам войны и мира, объявляли природные ресурсы своей собственностью, претендовали на регулирование вопросов внешней политики и международных отношений, заключение международных договоров и т. д. Для пресечения подобных амбиций у федерального руководства не всегда находились достаточные ресурсы. Асимметрия в правовом положении субъектов естественным образом выпячивала этнический фактор, поскольку неравенство позиций по отношению к Центру легитимировалось этническими интересами.

Характеризуя сложившуюся тогда политическую ситуацию, Э.Паин отмечал, «во-первых... противоречие между растущим этническим регионализмом и объективной потребностью политической интеграции российского общества; во-вторых, противоречие между равноправием, гарантированным Конституцией России, и фактическим неравенством региональных возможностей граждан разных национальностей в реализации своих потребностей»⁹.

За последние годы Федеральному центру удалось привести региональное законодательство в формальное

соответствие с конституционными принципами устройства России. Однако говорить о том, что ситуация была коренным образом переломлена, преждевременно. Неравенство возможностей между республиками, с одной стороны, и другими типами субъектов – с другой, сохраняется по целому ряду существенных направлений.

Весьма симптоматичным является то, что, комментируя недавнее заявление М.Д.Прохорова о необхо-

димости упразднения национальных республик, известный политолог А.З.Дибиров к числу наиболее острых проблем российского федерализма отнёс примерно те же, что и Э.Паин в своей работе 2004 г.: этническую регионализацию, формальность конституционного принципа равноправия субъектов¹⁰. Предпринимаемые властями на протяжении восьми лет усилия по нормализации федеративных отношений решающего успеха не имели.

Этнический фактор российского федерализма

В настоящее время в российской политической системе этнический фактор заявляет о себе в целом ряде моментов.

Анализируя роль республик в современной российской политике, А.В.Сидоренко отмечает, что «электоральный вес этнических регионов, где, с одной стороны, проще мобилизовать население, а с другой – сфальсифицировать выборы, весьма высок». Он выделяет случаи, когда за счёт, по его мнению, «особо крупных фальсификаций» такие регионы, как Чечня (4 мандата) и Дагестан (9 мандатов), получали большее число мандатов, нежели значительно более крупные русские регионы¹¹.

Данный тезис может быть оспорен как излишне категоричный, но и отрицать возможности этнических элит по мобилизации населения для решения политических задач сложно. При общей неразвитости и хрупкости правовых институтов и в условиях стойко сохраняющихся у народов Кавказа коллективистских форм самосознания и быта примордиалистские, в том числе и этнические, связи естественным образом выступают на первый план. Вопреки точке зрения Л.В.Смирнягина, счита-

ющего, что «мобилизовать население республик, опираясь только на этнический признак, довольно трудно, и трудности эти возрастают с каждым годом»⁴, кавказский истеблишмент демонстрирует способность к достижению таких целей.

Ещё одним обстоятельством, подрывающим представления об ослабевании значимости национального вопроса для функционирования институтов российского федерализма, является факт этнизации исполнительной власти в национальных республиках.

Анализ доли титульного этноса в составе правительства, проведённый А.В.Сидоренко, показал следующее (по состоянию на 2010 г.): «Существуют три региона, где члены правительства составляют представители только титульного этноса. Примечательно, что все три республики достаточно близко друг к другу расположены и обладают весьма схожим историческим прошлым – это Дагестан, Чечня, Ингушетия.

Более трёх четвертей членов правительства представляют титульный этнос ещё в пяти республиках: Кабардино-Балкария, Татарстан, Карачаево-Черкесия, Тыва, Северная Осетия»¹¹.

На Северном Кавказе этнизация политических процессов достигла чрезвычайных масштабов, политика стала полем конкуренции и борьбы этнических кланов за доступ к властным рычагам и связанных с контролем над ними материальным ресурсам. При этом соперничающие группировки не стесняются при необходимости апеллировать к этническому чувству. По сути дела, в кавказских республиках сложились этнократии авторитарного или полуавторитарного типа, способные функционировать в качестве инструмента защиты этнических интересов.

Всё это делает обоснованно звучащим вывод А.В.Сидоренко о том, что «при относительно небольшом вкладе в население, и тем более в экономику, национальные республики обладают расширенным политическим влиянием»¹¹.

Таким образом, сохраняющиеся в отношениях между Федеральным центром и различными типами субъектов формы асимметрии выступают одним из факторов политизации этничности. Более того, российский федерализм, являясь по существу смешанным, содержит выраженную этническую доминанту, порождающую ряд политико-правовых коллизий. Последние манифестируются подчас в весьма экзотических предложениях, например, создания в рамках Российской Федерации Русской Республики, объединяющей все края и области, или повышения статуса Ставропольского края до республики – единственной территории в Северо-Кавказском федеральном округе с преобладающим (около 80%) русским населением¹².

Именно с этническим элементом государственно-территориального

устройства связан целый ряд причин, провоцирующих напряжённость в межнациональных отношениях. В самом национально-территориальном критерии деления субъектов заложен механизм воспроизводства ряда кризисных явлений в обществе и государстве. Наличие национальных республик выступает мощным фактором политизации этничности в Северо-Кавказском регионе. В данном контексте проблематичной выглядит сама возможность использования федеративного принципа для решения задач государственной политики в сфере управления межнациональными отношениями.

Во-первых, нет, по всей видимости, оснований говорить о том, что российская политическая элита в настоящий момент рассматривает федерализм как средство решения межнациональных проблем.

Анализ текста утверждённой Указом Президента России от 19 декабря 2012 г. Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г. показывает, что её авторами на вопросах взаимодействия, взаимовлияния конституционного принципа федерализма и национальной структуры российского общества, весьма актуальным в литературе, СМИ и массовом сознании, не делается сколько-нибудь заметного акцента. В частности, проблематика особенностей федеративного устройства, централизации/децентрализации власти не фигурирует ни среди основных вопросов государственной национальной политики, требующих особого внимания, ни среди целей национальной государственной полити-

ки, ни среди её приоритетных направлений.

Во-вторых, мировой опыт показывает, что федерализм, как правило, не является средством урегулирования национального вопроса. Современные федерации по большей части создаются по территориальному, а не национально-территориальному принципу. В литературе обращается внимание на то, что федерации, основанные на национальном делении (СССР, Чехословакия, Югославия), либо распались, либо испытывают определённые сложности в государственном строительстве. Федерации же, основанные по административно-территориальному принципу, более устойчивы¹³.

С другой стороны, было бы неверно искать какое-то абсолютно противоположное решение и предполагать, что устранение национально-территориального принципа повлечёт за собой гармонизацию в сфере межнациональных отношений. Это касается не только планов по «губернизации» России, но и более осторожных предложений заменить этнические названия субъектов Федерации на нейтрально звучащие географические или исторические. Например, Горская область, Приэльбрусская об-

ласть, Терская область, Центрально-Кавказская область и т.д.¹⁰ И в этом случае прямым результатом реформы будет резкое обострение ситуации в стране.

Интересное нижеследующее высказывание Л.В.Смирнягина согласуется скорее с антиэтническим запалом сторонников губернской реформы, чем с ходом его предыдущих рассуждений: «Форсированная губернизация России по рецептам В.Жириновского может привести к губительным последствиям. Решение должно быть только постепенным и осторожным, и заниматься им можно лишь в период хорошей устойчивости государства. Генеральный путь здесь хорошо известен – это постепенный, но неуклонный перевод национального вопроса в рамки гражданского общества, в сугубо культурную проблематику»⁴.

Но каким образом можно согласовать замыслы деполитизации этничности, вытеснения этнического фактора в сферу явлений, представляющих интерес не для политологии, а для этнографии с наличием в государстве национальных республик? Ясно, что подобного рода проекты по определению предполагают понижение правового статуса этнических групп, планомерное изгнание самой риторики превалирования этнических интересов из языка властного официоза.

Федеральное государство и государство с автономиями: русский и мировой опыт

В данном контексте следует обратить внимание на иной управленческий подход к гармонизации межнациональных отношений. В ряде государств с этой целью стараются создавать не национальные субъекты федерации, а национально-территориальные автономии

внутри субъектов, построенных по территориальному принципу.

Такой способ урегулирования национального вопроса применяется, например, в Китайской Народной Республике. Китай как государство по целому ряду параметров может быть сопоставлен с Россией. Он за-

нимает огромную территорию и имеет очень сложный этнический состав. Согласно Конституции КНР, в районах компактного проживания национальных меньшинств осуществляется национальная автономия. Создаются органы самоуправления, осуществляются автономные права. Районы национальной автономии являются неотъемлемой частью Китайской Народной Республики (ст. 4)¹⁴.

Автономистские структуры в Китае достаточно сложно градуированы. С точки зрения национального состава и административного статуса существуют несколько типов национально-территориальной автономии:

– автономии, созданные на основе компактного проживания преимущественно одного национального меньшинства;

– автономии, созданные на основе компактного проживания двух национальных меньшинств;

– автономии, созданные на основе компактного проживания нескольких национальных меньшинств;

– автономии, созданные на основе компактного проживания одного малочисленного национального меньшинства на территории крупных национальных автономий;

– автономии, созданные на основе компактного проживания одной национальности в целом ряде мест¹⁵.

Таким образом, автономия выступает как гибкий инструмент управления, позволяющий учитывать этнические, демографические и географические особенности той или иной местности, специфику традиций и быта её населения.

Унитарное государство с национально-территориальными автономиями является достаточно устойчивым образованием, гарантирующим реализацию государственной власти на всей территории, эффективно справляющимся с сепаратистскими тенденциями и при этом способным обеспечивать защиту прав национальных меньшинств. Автономия лишена, как правило, большинства атрибутов государственности, но в то же время может иметь некоторые дополнительные права.

«Особенность национально-территориальной автономии, осуществляемой в КНР, состоит в том, что она не носит характера национальной государственности, а является по своей природе административной автономией... она впервые в истории Китая дала возможность центру установить единый контроль государства над всеми национально-территориальными автономиями и вместе с тем способствовать развитию каждой из них. Иначе говоря, институт национально-территориальной автономии помог консолидации страны и стал гарантией сохранения её целостности, обеспечил минимизацию сепаратизма и обеспечивает государственную поддержку национально-территориальной автономии»¹⁶.

В районах административной автономии в судопроизводстве может применяться местный язык, учитываются обычаи населения, на местном языке издаются газеты, транслируются радиопередачи, идет обучение в школах.

Кроме того, государственный аппарат комплектуется из лиц, знающих местный язык, коренным жителям отдаётся предпочтение при формировании местного управленческого аппарата¹⁷.

Разумеется, национальный вопрос в Китае нельзя считать решённым, а в автономистском устройстве КНР видеть универсальное средство устранения межэтнической напряжённости. Проблемы остаются,

сложная обстановка сохраняется и в Тибете, и в Синьцзян-Уйгурском районе. Тем не менее китайский опыт регулирования отношений в межэтнической сфере заслуживает внимания, отдельные его аспекты могут быть учтены при разработке стратегии национальной политики в России.

Следует отметить, что Россия имеет и собственный опыт формирования внутренней структуры государства через установления автономий, в котором можно было бы отыскать позитивные моменты. По сути, речь идет о возрождении на новой основе широко критикованной в советском обществоведении идеи автономизации, однако с учетом опыта XX в.

Именно благодаря тому, что де-факто при строительстве СССР был реализован план автономизации, Советский Союз просуществовал достаточно долго, прежде чем обнаружилась несостоятельность советского экономического проекта. А юридическое оформление краха советского проекта пошло по пути распада союзного (федеративного) государства.

РСФСР, провозглашённая Федерацией, по сути, представляла собой

унитарное образование с автономиями.

В соответствии с Конституцией 1978 г. в её состав наряду с краями, областями и городами республиканского подчинения входили 16 автономных республик, 5 автономных областей и 10 автономных округов. Здесь также наблюдается достаточно тонкая, ступенчатая градация субъектов, приспособленная к местным условиям территориального размещения этноса и уровню его экономического и культурного развития. «Матрёшечная» конструкция административных единиц, составлявших Россию, позволяла подходить к реализации национальной политики в каждом отдельном регионе максимально конкретно.

Можно по-разному относиться к советскому периоду российской истории. Многие характеристики той эпохи, в том числе связанные с политикой в области этнических отношений, весьма противоречивы и не поддаются однозначной оценке. Тем не менее нельзя не признать, что в деле построения единой общности – советского народа были достигнуты значительные успехи и национальный вопрос стоял тогда менее остро, чем в настоящее время.

Таким образом, многие проблемы в сфере межэтнического взаимодействия, с которыми сталкивается российское общество на современном этапе своего развития, коренятся в особенностях государственно-территориально-го устройства Российской Федерации.

Этнический федерализм, фактически являющийся принципом территориальной организации государства, способствует политизации этничности, не позволяет выбраться из тупика бесконечных претензий этнических субъектов друг к другу и к властям, поддерживает высокий уровень этнической напряжённости.

Перестройка федеративной системы на административно-территориальных началах («губернизация») выглядит сейчас едва ли выполнимой задачей

как из-за противодействия этнических элит, так и из-за недостаточности правового обеспечения подобной реформы.

Пути решения национального вопроса следует искать в осторожном переходе на путь унитарного государства с национально-территориальными автономиями. Изменение статуса этнических образований может рассматриваться как первый шаг к уходу от политизированной этничности в России.

Примечания

- ¹ Всероссийская перепись населения – 2010 // URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm
- ² Конституция Карачаево-Черкесской Республики от 5 марта 1996 г. (с изменениями и дополнениями) // URL: http://constitution.garant.ru/region/cons_karach/chapter/1/#block_100000
- ³ *Лapidус Г.* Асимметричный федерализм и государственное строительство в России // Федерализм в России. Казань: Институт истории Академии наук Татарстана; Казанский институт федерализма, 2001. С. 287.
- ⁴ *Смирнягин Л.В.* Актуальна ли проблема асимметрии в современной России? // Федерализм и этническое разнообразие в России: Сб. ст. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2010. С. 55, 56, 47, 57.
- ⁵ *Сидоренко А.В.* Федерализм и достижение этнополитического консенсуса в современном обществе. Диссертация доктора политических наук. СПб.: РГПУ им. А.И.Герцена, 2009. С. 196.
- ⁶ *Абдулатипов Р.Г.* Федерология. СПб.: Питер, 2004. С. 7.
- ⁷ *Аджиева З.* Антинациональный Прохоров. Эксперты считают, что республики являются пока единственной гарантией сохранения национальных культур // URL: <http://kavpolit.com/anti-nacionalnyj-proxorov>
- ⁸ *Тэпс Д.* Концептуальные основы федерализма. М.: Юридический центр Пресс, 2002. С. 115.
- ⁹ *Паин Э.* Этнополитический маятник: динамика и механизмы этнополитических процессов в постсоветской России. М.: Институт социологии РАН, 2004. С. 78.
- ¹⁰ Дагестанский эксперт: В этнических названиях регионов кроется нестабильность и чувство неравенства // URL: <http://www.regnum.ru/news/kavkaz/dagestan/analitics/1587573.html>
- ¹¹ *Сидоренко А.В.* Политическая власть в этнических регионах // Федерализм и этническое разнообразие в России: Сб. ст. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2010. С. 97, 101, 110.
- ¹² *Передерий С.В.* Ставрополье – российское Косово? Обострение ситуации в крае грозит национальной безопасности России // URL: http://www.stoletie.ru/politika/stavropolje_rossijskoje_kosovo_2010-10-22.htm
- ¹³ *Рассолов М.М.* Проблемы теории государства и права. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007. С. 94.
- ¹⁴ Конституция КНР 1982 г. (с изм. 1988, 1993, 1999, 2004 гг.) // URL: http://chinalawinfo.ru/constitutional_law/constitution/constitution_ch1
- ¹⁵ *Вань Цань.* Национальности Китая. М.: Межконтинентальное издательство Китая, 2004. С. 23.
- ¹⁶ *Чжэн Кай.* Национально-территориальная автономия в Китайской Народной Республике. Автореферат диссертации на соискание учёной степени кандидата юридических наук. М.: МГУ им. М.В.Ломоносова, 2009. С. 17.
- ¹⁷ *Чиркин В.Е.* Конституционное право зарубежных стран. М.: Юристъ, 2007. С. 174.