

Тенденции российского и европейского федерализма

Юрий Бойко,

доктор медицинских наук,
кандидат юридических наук, профессор

Построение современного национального государства в России динамично развивается. В этой связи важно изучение зарубежного опыта в сфере национального строительства, особенно в государствах, схожих с нашим в аспектах полиэтничности и федеративного устройства. Учитывая нелегкий опыт России в этой области в 90-х годах XX в., например, вспоминая “парад суверенитетов”, имевший место на территории Российской Федерации в этот период, хотелось бы проанализировать, в первую очередь, возможные причины возникновения центробежных процессов и тенденций сепаратизма в различных странах.

Отчественная литература зачастую формирует представление об отсутствии этнических проблем в странах Западной Европы и США в 90-е годы и о преобладании там интеграционных процессов, в противовес процессам дезинтеграции, характерным для постсоветских территорий. Однако уже с начала 70-х годов XX в. западные исследователи – в первую очередь американские, а за ними и европейские отмечают рост националистических тенденций в развитых странах.

Так, идея “*плавильного тигля*” по отношению к многонациональному населению США оказалась в последние три десятилетия XX в. неработоспособной, что привлекло пристальное внимание американских ученых¹.

Начиная с 70-х годов, идеи “этнического возрождения” или “этниче-

ского ренессанса” используются и европейцами для анализа аналогичных процессов в странах Европы. Объединение Европы достаточно ярко показало параллельное развитие националистических тенденций, хотя политические выгоды союза европейских стран в качестве противовеса существующим, а также формирующимся центрам мирового геополитического притяжения очевидны. Более того, и в самих европейских странах, в ряде их внутренних регионов, существуют сепаратистские тенденции.

Ряд исследователей считает, что непосредственное влияние на процессы в сфере межнациональных отношений оказывают противоречия между стремлением каждого народа к самоопределению, самоутверждению и объективными процессами интеграции общества в целом; воз-

растающей самостоятельностью регионов и объективной потребностью сохранения и упрочения государственности в интересах всех граждан страны; тяготением к национально-культурной самобытности и сложившейся национальной общностью в пределах государства. При рассмотрении формирования межнациональных отношений в полиэтничном государстве к факторам, влияющим на сдвиг равновесия этого процесса, относятся:

– сложившиеся в зависимости от уровня централизации взаимоотношения центральной власти и регионов;

– уровень соблюдения прав человека, в частности в реализации социально-экономических благ;

– уровень экономического развития регионов, определяющий, в том числе, и занятость населения;

– правовая отлаженность национальных и территориальных отношений этносов².

Уровень централизации во взаимоотношениях центра и регионов зависит, прежде всего, от исторически сложившейся формы государственного устройства, к каковым относятся унитарное государство, федерация и конфедерация.

В настоящее время принято считать, что *унитарное государство* – форма государственного устройства, при котором управление осуществляется центральной властью.

В унитарном государстве существует административно-территориальное деление (области, районы, департаменты и пр.) в отличие от федерации и конфедерации, образованных их субъектами. Последним, также как и государству в целом,

присущи признаки государственного образования. В унитарном государстве действует единая конституция, один высший орган представительной (законодательной) власти, в то время как субъекты федерации и конфедерации обладают собственными основными законами и органами законодательной и исполнительной властей.

Как отмечают И.Бусыгина и А.Захаров, отечественными исследователями конфедерация обычно противопоставляется федерации, считаясь неразвитой формой последней³.

Однако необходимо учитывать, что федерация и конфедерация представляют собой две самостоятельные формы одного и того же социально-политического явления, характеризующиеся сочетанием различных степеней самоуправления с разделенным правлением; исключительной компетенции – с совместной компетенцией. Развитие государственной системы может идти от конфедерации к федерации и наоборот. Считается, например, что глобализация способствует трансформации федеративных государств в конфедеративные, причем, в первую очередь, это характерно для государств, построенных по национально-территориальному признаку.

Перечень европейских государств по принципу их территориального устройства таков:

– к европейским унитарным государствам, основным принципом которых является один верховный, предельный и единый центр власти⁴, относятся: Великобритания, Португалия, Франция, Люксембург, Польша, Швеция, Норвегия, Греция, Литва, Дания, Эстония, Латвия, Испания, Чехия, Словакия, Исландия, Финляндией, Болгария, Ирландия, Белоруссия, Италия, Венгрия, Молдова, Румыния, Хорватия, Словения, Македония и Албания;

– конфедерации, главным признаком которых считается принцип наделения Центра полномочиями по усмотрению составляющих региональных единиц⁴, представлены одной Швейцарией;

– различные формы федеративного устройства в Европе, где основным принципом является конституционно поделенные полномочия между Центром и одним и более региональных субъектов, представлены Германией, Россией, Австрией, Нидерландами, Бельгией, Боснией (сербские, хорватские и мусульманские анклав) и Украиной.

Отнесение тех или иных государств к разряду унитарных отнюдь не означает, что в упомянутых странах нет сепаратистских течений и федералистских тенденций. Так, например, это относится к Италии с присущими ей тенденциями к автономии и регионализму.

Франция тоже вынуждена идти в этом направлении из-за Корсики, которая в 1982 г. получила особый автономный статус.

Португалия передала ряд полномочий заморским провинциям – о-ву Мадейре и Азорским о-вам, в состав которых входят 4 из 22 округов, на которые делится эта страна.

Усиление федеративных начал отмечается в таком государстве как Великобритания, где практика управления регионами всегда базируется в большей степени на традициях и прецедентном праве⁵.

Это можно проследить во взаимоотношениях Лондона с Северной Ирландией и Шотландией, которая недавно вновь обрела свой парламент.

В каждом из случаев просматриваются различные источники, определившие этнополитический вектор в каждой из стран.

Например, в Италии, которая является унитарным государством, мощная федера-

листская тенденция в Италии исходит не от каких-либо национальных меньшинств (составляющих 2% населения), а от собственно итальянских культурно-экономических зон.

Промышленный Север считает унитарное устройство Италии серьезным тормозом в дальнейшем развитии индустриального “треугольника” Генуя-Милан-Турин, Предгорье Альп, Венеция, Триест и Южный Тироль⁶. Федералисты требуют автономного статуса для северных областей и введения института политического представительства регионов. Они добиваются также получения будущими автономиями права на сепаратные международные отношения, прежде всего, с общеевропейскими структурами⁷.

Отмеченная тенденция говорит о влиянии разницы в степени экономического развития регионов.

Еще более глубокое влияние могут оказывать факторы, сдвигающие равновесие межнациональных отношений в стране с федеративным государственным устройством. Особенно это относится к федерациям, сформированным по национально-территориальному признаку.

Ярким примером влияния практически всех указанных выше факторов является судьба Югославии.

В этой федеративной республике в условиях значительной децентрализации управления производством и рыночного механизма регулирования процессы сепаратизма усиливали то, что после смерти Б.Тито сфера компетенции федерации стала ограничиваться лишь самыми общими функциями поддержки федеративного государства (оборона, международные отношения, единая денежная система).

Процедура заключения, в соответствии с Конституцией, межреспубликанских договоров в СФРЮ была крайне громоздкой из-за частого злоупотребления методом консенсуса, который практически парализовал действовавший механизм принятия важных экономических решений.

Республики и автономные края, обособившись внутри своих границ, препятствовали нормальному хозяйственному, финансовому и культурному взаимодействию, что вело к этнической, а также социальной разобщенности и все большему обострению противоречий. Ослабление экономических связей между республиками и автономными краями запустило процесс раздела единого рынка на региональные сектора и уменьшению удельного веса внутреннего товарообмена.

В сложившейся ситуации федеративные власти практически утратили рычаги централизованного воздействия как на межнациональные отношения, так и на социально-экономические процессы. Федеральный фонд кредитования ускоренного развития слаборазвитых республик и краев и соответствующие республиканские фонды использовались крайне неэффективно. Высокий уровень инфляции снижал стимулы к инвестициям.

Неконтролируемое использование республиками и краями права получать иностранные займы и самостоятельно заключать контракты с иностранными партнерами уже в 70-х годах привело к быстрому росту дефицита платежного баланса и внешней задолженности. Нежелание регионов признавать долги других субъектов федерации дополнительно усилили местный сепаратизм.

В итоге неблагоприятный характер региональных условий социально-экономического развития привел к столь значительному возрастанию напряжения в межнациональных отношениях, что центробежные тенденции в СФРЮ стали необратимыми.

Таким образом, видно, как влияние излишней децентрализации власти, большого экономического неравенства между регионами, а также правовой неотлаженности национальных и территориальных отношений, как внутри федерации в целом, так и внутри ее субъектов привело к сдвигу этноконфликтного процесса в сторону полного распада югославского государства.

Некотрые негативные аналогии просматриваются во взаимоотношениях многонационального российского населения с властью страны, отдельных этносов, региональных и федеральной элит между собой, что является весьма существенным фактором для дальнейшего развития государственного строительства России. Смена унитаризма царской России федерализмом по этническому типу, осуществленная большевиками, вызвала перекос в национальном сознании граждан страны, противопоставила отдельные этносы друг другу. Это затруднило переход к федерализму иного типа – территориального, предполагающего, что на всей территории страны формируется единая гражданская нация.

Новая Россия ищет стратегию национальной и федеративной политики, и от этого выбора во многом будет зависеть судьба федерации. Проблема заключается не только в выборе между централизованным и децентрализованным управлением, но в адекватном применении принципа плюрализма при построении новой Российской Федерации.

Важно помнить, что политический плюрализм, позволяя полно реализовать демократическое управление, имеет и оборотную сторону.

В обществах переходного периода, где отсутствует опыт конкуренции при взаимодействии различных структур власти, он чаще всего понимается и реализуется как вседозволенность для всех субъектов федерации. Это ведет к тому, что последние стремятся всячески продемонстрировать свою “самодостаточность”, объясняя это стремлением к независимости⁸. Такое понимание оборачива-

ется на практике произволом, как со стороны центра, так и со стороны регионов. Ничем нерегулируемая свобода многих, а не одного, как прежде, центров власти, способствует своего рода картелизации интересов отдельных субъектов федерации, а не складыванию союза свободных государств⁹.

Практика федеративных отношений в российском государстве на протяжении всего последнего десятилетия подтверждает стремление субъектов Федерации к обособлению как на вертикальном уровне (Центр-регионы), так и на горизонтальном (регион-регион).

Таким образом, плюрализм при отсутствии опыта компромиссного взаимодействия, конкуренции, установления многосторонних связей на горизонтальном уровне в образовавшемся “прерывистом” политико-правовом пространстве России влекут за собой отрицательные последствия.

Историческая ретроспектива России показывает, что полиэтничность и поликонфессиональность населения являлись факторами, влияющими на формирование российского государства на протяжении веков.

Переход к имперской форме государственности в XVIII в. мало, что изменил во внутренней политике властей.

Главным отличием российской истории было выстраивание особых отношений центральной власти с народами, проживавшими на землях, включенных в состав России.

Для стран Западной Европы имперское строительство было естественным следствием продвижения “за моря” в поисках новых торговых путей и редких товаров, завоевания сокровищ, которыми обладали туземцы или ослабевшие правители да-

леких стран, наконец, способом монополизации и вытеснения конкурентов с новых рынков сырья и сбыта.

Для России империя, как мы видим, изначально означала нечто другое.

Форма государственного единства в имперский период мало чем отличалась от той, что складывалась в период “собирания земель”.

Октябрьская революция 1917 г. заложила основы федералистского устройства, основанного на этническом принципе, чем окончательно уничтожила форму государственного единства, которая существовала в Российской империи. Уже в первые месяцы существования новых органов власти возникли две исторические тенденции: уменьшение территории России и формирование Федерации на советских принципах. Обе они опирались на провозглашенное революцией право наций на самоопределение¹⁰.

Во второй половине 80-х годов XX в. в сфере межнациональных отношений демократизация и “перестройка” должна была привести к ослаблению централизации СССР. Предполагалось, что союзные республики получат широкие экономические и политические права, а центральные власти больше не смогут вмешиваться в решение вопросов, отнесенных к республиканскому ведению. Центральная власть должна была остаться гарантом суверенитета союзных республик, который защищало и закрепленное в Конституции СССР право выхода из его состава.

Однако национальные республиканские элиты истолковали курс на

демократизацию иначе, потребовав подтверждения суверенных прав своих государств. Крушение партийной монополии и переход к рыночным отношениям в экономике, начавшийся социальный хаос и крах довершили дискредитацию советского строя, развязали руки националистам, опиравшимся на сепаратистские идеи.

Объективное уменьшение роли Центра в регулировании межнациональных отношений и решении местных вопросов привело к ослаблению государственного единства, возникновению ряда острых межнациональных конфликтов.

Рост центробежных тенденций в начале 90-х годов XX в. под влиянием идеи “либерального федерализма”, надежд (часто иллюзорных), что существует возможность опереться только на собственные силы, был связан с предшествующим развитием событий.

Большинство союзных республик, начиная с Прибалтики, ранее объявивших о своем суверенитете, пошло дальше и провозгласило независимость, обратившись за признанием к мировому сообществу, прежде всего, к западным демократиям. Они объявили собственность Союза республиканской и перестали принимать участие в материальном содержании органов Союза.

Утратив прежние классовые или, как их называли, партийные ценности, большинство советских граждан оказалось лишенными основ для самоидентификации не только в социальном или экономическом смысле (появились новые виды собственности, и связанные с ними новые общественные слои и прослойки), но и в нравственном и политическом смысле. Относительно надежным крите-

рием политической грамотности стала демократия, а моральным ориентиром – благо своего народа, что в многонациональном государстве легко перешло в идеализацию критериев этничности и традиционной религии.

Определяющее важное является проблема, заключающаяся в том, что на пути создания федеративного государства в России стояла и стоит существующая система общественных отношений и институтов, которые можно только последовательно трансформировать, постепенно создавая соответствующие отечественным реалиям социально-экономические основы федеративных отношений.

При этом вся советская история свидетельствовала о том, что федерализм как государственно-политический феномен автоматически не выступает универсальным средством для развития подлинной современной экономики, строительства правовых и демократических институтов, которые обеспечивают защиту государства, процветание граждан и общества, в котором они живут.

В ходе подготовки и обсуждения нового Федеративного Договора стало ясно, что наиболее сильны позиции сторонников этнополитического национализма¹¹.

Работа над проектом нового федеративного договора проходила в обстановке жесткого лоббирования национальными и региональными элитами своих эгоистичных интересов и отсутствия у московских реформаторов какой бы то ни было продуманной стратегии. Вместо разработки стратегии происходило “оперативное реагирование” на ситуацию в регионах с целью любой ценой сохранить над ними контроль Центра.

Подписанный всеми субъектами (на тот момент кроме Татарии и Чечни) 31 марта

1992 г. Федеративный Договор не устранял противоречий в государственном устройстве России. Неравенство субъектов Федерации сохранялось. Не были гарантированы и права русских, составлявших в то время 85% населения страны и не имевших собственной государственности в рамках Федерации.

Федерализм в России формировался в неразрывной связи с общим ходом политического процесса, когда в короткий срок почти революционными темпами происходила смена политического режима, утверждалась новая идеологическая парадигма, предусматривавшая вытеснение социалистического интернационализма национально-либеральным прагматизмом.

Необходимо отметить, что в демократическом обществе федерализм предполагает наличие сложных многоуровневых связей, объединяющих интересы наднационального объединения федерального уровня, интересы субъектов федерации, а также интересы индивидуальных граждан, ради блага которых, в конечном счете, формируется федерализм¹². Именно поэтому судьба демократических основ российского федерализма во многом зависит от общественной поддержки, от степени зрелости гражданского общества.

“Перестройка” и неотделимые от нее “гласность” и “демократизация” привели руководство к пониманию необходимости восстановления исторической справедливости, защиты интересов каждого отдельного человека. Это стало свидетельством роста гражданской зрелости населения.

Известно, что в классическом западном понимании гражданским является только то общество, которое способно защитить индивидуальные свободы и частный интерес от посягательств государства, призванного

представлять интересы власти и некий совокупный интерес всех граждан как единой общности.

Однако в первые годы независимости России в условиях политического и социально-экономического кризиса произошла почти необратимая потеря сформировавшихся в период гласности, ростков постсоветского гражданского общества.

Следует отметить, что в определяющий момент распада СССР со стороны оппозиционных политиков “нация” не воспринималась как понятие многоэтничной государствообразующей общности. Прочные позиции в их представлениях принадлежали этнонациональной идее. Представление о “гражданской нации” было робко признано только в Литве и лишь несколько лет спустя – не менее осторожно – в Казахстане и Украине, а затем – в Латвии и Эстонии. В России же на этот счет существовали различные, зачастую, противоположные доктринальные представления. Развитие идей парламентаризма, демократии, гражданского общества началось лишь после дезинтеграции СССР во многом под влиянием лозунгов, пришедших из националистически настроенных бывших “окраин”, особенно западных.

Можно говорить о том, что, таким образом, доктрина этнонациональной государственности не способствовала реализации гражданских прав и свобод личности. Она уводила Россию в сторону от формирования подлинной федерации. Реализация концепции этнонациональной государственности в России в 90-е годы реально мешала формированию в стране единого гражданского общества, утверждению в жизни

страны приоритета прав человека над законами государства, равноправия граждан, народовластия, демократического разделения властей, сильного правопорядка, гуманитарной культуры¹³.

Таким образом, дальнейшему развитию и усилению российского государства должно содействовать гражданское общество соответствующего своим задачам формата.

Гражданское общество призвано обеспечить в России участие всех его членов, вне зависимости от их этнической принадлежности, в управлении им через институты политической демократии. Только ему под силу обеспечить механизмами политической демократии подлинный “национальный суверенитет” всех этносов, проживающих в границах федерации, гарантировать успех любых мероприятий по нациестроительству, понимая под ним создание возможностей расцвета национальной духовно-нравственной, политической, экономической культуры единой гражданской нации.

Примечания

- ¹ *Авксентьев В.* Этнические проблемы России в контексте современных мировых этнических процессов. Третье пленарное заседание “Этническое измерение федерализма” // <http://www.prof.msu.ru/publ/book/eifl.html>
- ² *Смирнов В.* Способствует ли российский федерализм решению национальных проблем? Третье пленарное заседание “Этническое измерение федерализма” // <http://www.prof.msu.ru/publ/book/eifl.html>
- ³ *Бусыгина И., Захаров А.* Федерализм. Общая тетрадь // Вестник Московской школы политических исследований. 2002. № 4 (23). С. 96–99.
- ⁴ *Кинг П.* Федерализм: многомерная модель исследования // Полис. 2000. № 5.
- ⁵ *Самохвалов А.* Федерализм в США, в Европе и в России // Свободная мысль. 2001. № 9. С. 41; *Фарукиши М.Х.* Федерализм и демократия: сложный баланс // Полис. 1997. № 6. С. 167.
- ⁶ *Petersen J.* Quo vadis, Italia? Ein Staat in der Krise. München, 1995. S. 64.
- ⁷ *Diamanti I.* Il male del Nord. Lega, localismo, secessione. Roma, 1996. S. 27–42.
- ⁸ Проблема самодостаточности этносов: теоретико-методологические вопросы. Казань, 1998. С. 97.
- ⁹ Этноконфессиональный мир против “ревности не по разуму” // НГ-религии. 1998. 15 июля. С. 2.
- ¹⁰ *Никонов А.А.* Спираль многовековой драмы. М., 1995.
- ¹¹ *Тишков В.А.* Национальности и национализм в постсоветском пространстве (исторический аспект) // Исторические записки. Т. 1 (119). 1995. С. 120.
- ¹² *Скуратов Ю.* Выступление на Всероссийской научно-практической конференции “Государственно-правовые проблемы развития федерализма”. Стенограмма. Москва, 20 января 1998 г. М., 1998.
- ¹³ *Аришин А.Н.* Реформирование государственного устройства Российской Федерации: состояние и перспективы. М., 1999. С. 6.