

СОВРЕМЕННЫЙ РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ И ПРОБЛЕМА ПОЛИТИЗАЦИИ ЭТНИЧНОСТИ

В статье осуществлен анализ основных идей концепции национальной и культурной автономии, ее преимуществ перед теорией федерализма. Рассмотрены центральные проблемы концепции. Исследуются конкретные примеры реализации ее положений в современной практике федеративного строительства.

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

Россия по этническому составу приближается к моноэтническим странам: из 142,9 млн. населения 80,9% составляют русские [4], 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 пятидесяти этнических групп и где русских менее половины населения в большинстве «национальных» республик (за исключением Республики Адыгея). Особенности этнической ситуации в этом пограничном районе содействовали появлению здесь в начале 1990-х гг. 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 деле 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 Ингушетией по поводу Пригородного района, проблема территориального размежевания Республик Ингушетия и Чечня и многие другие. Предметом заботы федеральных и республиканских властей служат периодические всплески межэтнического противостояния в двухтитულных республиках, таких как Кабардино-Балкария и Карачаево-Черкесия (Конституция последней была принята

* ВАСИЛЬЧЕНКО Валерий Александрович, кандидат философских наук, доцент кафедры философии Северо-Кавказского федерального университета, г. Ставрополь, Россия. Электронная почта: albinosvchernom@rambler.ru.

от имени «абазин, карачаевцев, ногайцев, русских, черкесов и граждан других национальностей» [7]). 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 напряженность на Юге России наряду с аналогичными проблемами в соседних областях Грузии и Азербайджана вызывает трудности в сфере межгосударственных отношений на Кавказе в целом.

Складывавшаяся на протяжении последних двадцати 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 (см: [8] [12]). 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» [8, с. 288] и что «национальный вопрос медленно, но неуклонно теряет былую остроту» [12, с. 55]. Данные демографии не могут служить единственным мерилем благополучия в сфере межэтнического общения. Требуется учет иных причин (прежде всего социально-экономических и политических, но также исторических и культурных), порождающих те или иные этносоциальные явления. Многие авторы подчеркивают, что «советский федерализм возник и развивался... как способ решения национального вопроса» [11, с. 196]. В чем 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.

Можно выделить два подхода к изучению российского федерализма. Первый заключается в отрицании значимости этнического фактора в структуре Российской Федерации. Согласно Л. В. Смирнягину, «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 расплывлено, 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 этно-территориальные... Тем самым пресловутый адрес национального вопроса лишается смысла, а с ним – и право этнического признака присутствовать в основании российского федерализма» [12, с. 55–56]. По мнению Л. В. Смирнягина, лишены значительных оснований и попытки представить Россию как ассиметричную 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 устанавливать свои государственные языки). Более того, в первой главе Конституции, в ст. 5, жестко 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» [12, с. 47].

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 – все 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 характер [1, с. 7], 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, обнаруженные время от времени известными политиками, в том числе и близ-

кими к Кремлю, планы губернской реформы почти единодушно оцениваются экспертами как исключительно взрывоопасные и способные серьезно дестабилизировать ситуацию в стране в случае поползновений к их реализации [2]. У общественности «национальных» республик подобные предложения также вызывают негативную и весьма болезненную реакцию [2].

Другой подход придает обстоятельствам этнического характера немаловажное значение в вопросе определения системы отношений между Россией как государством в целом и ее территориальными единицами. Общеизвестно, что в 1990-е гг. этничность стала фигурировать в качестве силы, участвующей в организации российского политического ландшафта. Связано это было с претензиями отдельных республик на особый правовой статус. 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.

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. 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 счет, 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 регионы [10, с. 97]. 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, считаю-

щего, что «мобилизовать население республик, опираясь только на этнический признак, довольно трудно, и трудности эти возрастают с каждым годом» [12, с. 56], кавказский истеблишмент демонстрирует способность к достижению таких целей.

Еще 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, проведенный 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 трех четвертей членов правительства представляют титульный этнос еще в пяти республиках: Кабардино-Балкария, Татарстан, Карачаево-Черкесия, Тыва, Северная Осетия» [10, с. 101]. 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. В некоторых кавказских республиках сложились этнократии авторитарного или полуавторитарного типа, способные функционировать в качестве инструмента защиты этнических интересов. Все это делает обоснованным вывод А.В. Сидоренко о том, что «при относительно небольшом вкладе в население, и тем более в экономику национальные республики обладают расширенным политическим влиянием» [10, с. 110].

Таким образом, сохраняющиеся в отношениях между федеральным центром и различными типами субъектов формы асимметрии выступают одним из факторов политизации этничности. Более того, в самом национально-территориальном критерии деления субъектов заложен механизм воспроизводства кризисных явлений в обществе и государстве. В данном контексте проблематичной выглядит 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 утвержденной указом Президентом РФ 19 декабря 2012 г. «Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г.» показывает, что ее 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 политики, ни среди ее 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 определенные сложности в государственном строительстве. Федерации же, основанные по административно-территориальному принципу, более устойчивы [9, с. 94]. По мнению некоторых юристов, «России вообще не нужна никакая федерация – при той пестроте этнического состава и сложности чисто географической конструкции, которые свойственны нашей стране, создать федерацию в подлинном смысле этого слова невозможно» [15, с. 178].

С другой стороны, было бы неверно искать какое-то абсолютно противоположное решение и предполагать, что устранение национально-территориального принципа повлечет 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 область, Терская область, Центрально-Кавказская область и т. д. [5]. И в этом случае прямым результатом реформы будет резкое обострение ситуации в стране. Ясно, что проекты деполитизации этничности должны предполагать постепенное понижение правового статуса этнических групп.

В связи с этим следует обратить внимание на иной управленческий подход к регулированию межнациональных отношений – автономизацию. Данную идею активно отстаивал известный отечественный юрист О. И. Чистяков, который указывал, что оппозиция унитария / федерализм не исчерпывает всех возможностей политической организации территории государства. Помимо этих двух форм существуют государства с автономными образованиями. Такое устройство наиболее подходит для крупных стран с неравновесной этнической структурой, то есть с резким преобладанием одного этноса. «Для политических образований типа нынешней России, – писал О. И. Чистяков, – есть только один выход – автономия для определенных народов, составляющих Российскую Федерацию, государство с автономными образованиями» [15, с. 212].

Национально-территориальные автономии внутри субъектов, построенных по территориальному принципу, представлены в целом ряде государств. Такой способ решения национального вопроса применяется, например, в Китайской народной республике. Китай как государство по целому ряду параметров может быть сопоставлен с Россией. Он занимает 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) [6].

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 мест [3, с. 23]. Таким образом, автономия выступает как гибкий инструмент управления, позволяющий учитывать этнические, демографические и географические особенности той или иной местности, специфику традиций и быта ее населения.

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 ее целостности, обеспечил минимизацию сепаратизма и обеспечивает государственную поддержку национально-территориальной автономии» [13, с. 17]. В районах административной автономии в судопроизводстве может применяться местный язык, учитываются обычаи населения, на местном языке издаются газеты, осуществляются радиопередачи, он используется для обучения в школах. Кроме того, государственный аппарат комплектуется из лиц, знающих местный язык, коренным жителям отдается предпочтение при формировании местного управленческого аппарата [14, с. 174]. Разумеется, национальный вопрос в Китае нельзя считать решенным, а в автономистском устройстве КНР видеть универсальное средство устранения межэтнической напряженности. 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 мнению О. И. Чистякова, РСФСР, провозглашенная федерацией, по сути дела представляла собой территорию с автономиями. Изучая текст Конституции 1937 г., он отмечает, что ее нормы «не провозглашают специально форму

государственного единства России. Об этом лишь говорится в самом наименовании республики и ее Конституции – федеративная. Если же анализировать содержание Основного закона, то никакого федерализма мы в нем не обнаружим. По существу, РСФСР была не чем иным, как государством с автономными образованиями» [15, с. 239]. Не изменилось положение и впоследствии. По Конституции 1978 г. в состав РСФСР 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. «Матрешечная» 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 трудно не признать, что национальный вопрос стоял тогда менее остро, чем в настоящее время. Сравнивая судьбу федеративного Советского Союза и автономистской России, О. И. Чистяков отмечает: «Бесспорен исторический результат: союзное государство через 70 лет удалось развалить. Конечно, и Российская Федерация подвергается в наше время потрясениям, однако ее конструкция оказалась пока что более прочной» [15, с. 125–126].

Таким образом, многие проблемы в сфере межэтнического взаимодействия, с которыми сталкивается российское общество на современном этапе своего развития, коренятся в особенностях государственно-территориального 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 напряженности. Перестройка федеративной системы на административно-территориальных началах («губернизация») выглядит сейчас едва ли выполнимой задачей в силу как противодействия этнических элит, так и недостаточности правового обеспечения подобной реформы. Средства решения национального вопроса следует искать в осторожном переходе на путь

государства с национально-территориальными автономиями. Изменение статуса этнических образований может рассматриваться как первый шаг к уходу от политизированной этничности в России.

Использованная литература:

1. Абдулатипов Р. Г. Федерология. СПб.: Питер, 2004.
2. Аджиева З. Анти-национальный Прохоров. Эксперты считают, что республики являются пока единственной гарантией сохранения национальных культур [Электронный ресурс] // Кавполит. URL: <http://kavpolit.com/anti-nacionalnyj-proxorov/> (дата обращения: 23.05.13).
3. Вань Цань. Национальности Китая. Пекин: Межконтинентальное изд-во Китая, 2004.
4. Всероссийская перепись населения 2010. Том 1: Численность и размещение населения [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm (дата обращения: 23.05.13).
5. Дагестанский эксперт: В этнических названиях регионов кроется нестабильность и чувство неравенства [Электронный ресурс] // Информационное агентство REGNUM. URL: <http://www.regnum.ru/news/kavkaz/dagestan/analitics/1587573.html> (дата обращения: 23.05.13).
6. Конституция КНР (1982 г.) (с изм. 1988, 1993, 1999, 2004 гг.) [Электронный ресурс] // Законодательство Китая. URL: http://chinalawinfo.ru/constitutional_law/constitution/constitution_ch1 (дата обращения 23.05.13).
7. Конституция Карачаево-Черкесской Республики от 5 марта 1996 г. (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] // Сайт Конституции Российской Федерации. URL: http://constitution.garant.ru/region/cons_karach/chapter/1/#block_100000 (дата обращения 23.05.13).
8. Лapidус Г. Асимметричный федерализм и государственное строительство в России // Федерализм в России. Казань: Казанский ин-т федерализма, 2001. С. 286–296.
9. Рассолов М. М. Проблемы теории государства и права. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007.
10. Сидоренко А. В. Политическая власть в этнических регионах // Федерализм и этническое разнообразие в России: сб. ст. М.: Рос. политическая энциклопедия, 2010. С. 94–112.
11. Сидоренко А. В. Федерализм и достижение этнополитического консенсуса в современном обществе: дис. ... д-ра полит. наук. СПб., 2009.

12. Смирнягин Л. В. Актуальна ли проблема асимметрии в современной России? // Федерализм и этническое разнообразие в России: сб. ст. М.: Рос. политическая энциклопедия, 2010. С. 44–60.

13. Чжэн Кай. Национально-территориальная автономия в Китайской Народной Республике: автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

14. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. М.: Юристъ, 2007.

15. Чистяков О. И. Избранные труды. М.: Норма, 2008.

MODERN RUSSIAN FEDERALISM AND THE PROBLEM OF POLITIZATION OF THE ETHNICITY

VASILCHENKO Valery A., Cand. Sci. (Religious Studies, Philosophical Anthropology, Philosophy of Culture),
Assoc. Prof., Department of Philosophy,
North-Caucasian Federal University, Stavropol, Russia
E-mail: albinosvchernom@rambler.ru.

The article presents the analysis of the main ideas of the concept of national and cultural autonomy as well as its advantages in comparison with the theory of federalism. The fundamental problems of the concept are defined too. Also the certain examples of its provisions implementation in the contemporary Russian federal states practice are investigated.

Keywords: territorial autonomy, national and cultural autonomy, federalism, a federative state, ethnicity, politicization of ethnicity.

И. А. Аполлонов*

ПРОБЛЕМА ЛИЧНОСТНОЙ ИДЕНТИЧНОСТИ В КОНТЕКСТЕ ЭТНИЧЕСКОГО ПАРАДОКСА СОВРЕМЕННОСТИ**

Целью статьи является рассмотрение экзистенциальных оснований этнического парадокса. Обосновано, что обращение к этническим формам культуры связано с попыткой человека обрести онтологическую почву собственной жизни. Проанализирована противоречивая природа этнокультурной идентичности, которая способствует обретению как духовности, так и лжедуховности.

* АПОЛЛОНОВ Иван Александрович, кандидат философских наук, доцент кафедры философии Кубанского государственного технологического университета, г. Краснодар, Россия. Электронная почта: obligo@yandex.ru.

** Исследование выполнено в рамках реализации госзадания № 10.7079.2013 «Исследование мотивации и разработка системы стимулов формирования толерантности студенческой молодежи».