

Смагина, Л.А.

Проблемы федерализма как части политического процесса

Smagina, L.

Problems of federalism as part of the political process

Аннотация. Проблемы, существующие в рамках федеративных отношений, напрямую связаны с тем, что на рубеже веков резко обострилась борьба за статусы, ресурсы, права и влияние между различными их участниками, что вызвано многими объективными и субъективными причинами. В современной России все более очевидным становится тот факт, что от характера федеративных отношений как части политического процесса зависит устойчивость демократического политического режима в целом. В статье рассматриваются особенности этнического федерализма, взаимоотношения таких процессов как национальное и федеративное.

Annotation. The problems existing in the framework of federal relations, directly related to the fact that the turn of the century has greatly increased the struggle for status, resources, rights and influence among the various parties to them that due to many objective and subjective reasons. In modern Russia is becoming increasingly clear that the nature of federal relations as part of the political process depends on the stability of a democratic political regime in general. The article discusses the features of ethnic federalism, the relationship of these processes as a national and federal.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: федеративные отношения, национальный вопрос, этнический федерализм, Российская Федерация, асимметрия, конфликтогенность, территориальная автономия.

KEYWORDS: federal relations, the national question, ethnic federalism, Russian Federation, asymmetry, conflict potential, territorial autonomy.

Состояние современного российского федерализма характеризуется наличием большого количества проблем и противоречий, которые зачастую дискредитируют саму идею построения федеративного государства: исключительно большое количество субъектов в составе Российской Федерации и

их социально-экономическое неравенство; наличие национального признака в административно-территориальном строении федерации; асимметричность статусов субъектов Федерации; неразвитость экономической базы федерализма; непоследовательность и противоречивость политики центра в области федеративных отношений; авторитаризм региональных политических режимов. При этом совершенствование российского федерализма может идти по пути укрепления центральной власти, интеграции и укрупнения регионов, устранения асимметричности статуса субъектов Федерации, строительства федерации на основе территориального подхода, развития системы разграничения предметов ведения и бюджетного федерализма [1].

Российский федерализм как общественное устройство еще не сложился, он проходит стадию первичного развития, которая во многих других федерациях занимала десятилетия. Особенности российской политической культуры делают это развитие весьма специфическим, непохожим на опыт других федераций мира, и недаром к нему проявляют такой живой интерес специалисты по федерализму во всем мире. Особое внимание привлекают несколько наиболее актуальных проблем становления российского федерализма, решение которых идет с особым трудом и во многом определяет характер политического процесса в стране.

Можно выделить, по меньшей мере, пять таких проблем.

Во-первых, наличие этнонационального признака в нашей федерации — признака, который за последнюю четверть века уже погубил три построенные на нем федерации. В новой России он не порождает, казалось бы, тяжелых противоречий в политике, но остается предметом тревожного внимания политиков и общественности.

Во-вторых, это явно асимметричная структура Российской Федерации, связанная в немалой степени с предыдущей проблемой, но имеющая и собственное наполнение. Зарубежные исследователи особенно внимательны

именно к этой стороне российского федерализма, но нередко преувеличивают ее значение.

В-третьих, это федеральные округа — новация путинского президентства, буквально потрясшая политическую жизнь страны в 2000 году. С самого начала ее суть была сильно искажена в представлениях широкой общественности, а функционирование шло весьма замысловатыми путями.

В-четвертых, это споры вокруг реформы административно-территориального деления, которые занимали российскую общественность на протяжении всего первого десятилетия нового века. Изменения АД на практике оказались минимальными, но сами дискуссии на эту тему немало способствовали осмыслению идей федерализма в нашей стране.

Наконец, в-пятых, это комплекс проблем, связанных с тем, как именно деятельность государственных властей России сказывается на практическом воплощении федералистских принципов в реальную жизнь страны и в какой степени эти власти отдают себе отчет в последствиях своих действий для регионального развития страны. Это одно из самых слабых мест нашей государственности, притом традиционно слабое, присущее и царской, и императорской, и большевистской России.

Кроме вышесказанного узловыми проблемами российского федерализма можно назвать этнические.

Национальный вопрос — одна из острейших проблем российской государственности, которая постоянно и горячо обсуждается политиками и общественностью с первых лет образования новой российской федерации. Эта острота унаследована от времен СССР, когда решение этого вопроса было одним из важнейших программных лозунгов большевиков. От СССР унаследована и традиция видеть в федерализме способ решения национального вопроса.

На самом деле федерализм и национальный вопрос — в принципе несовместимые вещи. Федерализм — это форма государственности, которая

имеет две цели: дополнительный контроль за государством ради защиты свобод и прав гражданина и автономия территориальных общностей людей с помощью т. н. вертикального разделения властей на федеральный уровень, региональный (субъект федерации) и местный (муниципальный)[2].

При федерализме территориальная общность людей имеет право на политическую автономию вне зависимости от состава ее населения; федерализм не признает никаких групповых интересов, кроме территориальных, и даже последние нередко оспариваются в их праве фигурировать как основание федерализма. Суть же решения национального вопроса — это равенство прав и свобод лиц любой национальности вне зависимости от места, где они проживают в пределах данного государства.

В известном смысле федерализм и национальный вопрос противоречат и мешают друг другу. Федерализм, допускающий автономию по национальному признаку, тем самым приписывает отдельной этнической группе какие-то определенные права только на территории данной автономии, тогда как за ее пределами те, кто относится к этой группе, как бы не вправе претендовать на это. В результате становятся ущербными и федерализм, и решение национального вопроса. Федерализм оказывается излишне асимметричным, потому что этнические автономии получают больше прав, чем не этнические, и это не просто чревато перенапряжением всей государственной структуры, но и противоречит исходной идее федерализма, настаивающей на равенстве граждан. Национальный же вопрос оказывается решенным только на определенных частях территории страны, а не в масштабе всего государства.

Тем не менее, федерализм постоянно используется для решения национального вопроса.

Одна из главных причин в том, что этничность — едва ли не самый эффективный механизм группового сплочения, и если она выражена территориально достаточно хорошо, то этнос или субэтнос почти всегда образует прочную территориальную общность людей. На этой почве легко

возникают политические требования — либо уравнивания в правах с остальными группами, либо (чаще) получения особых прав в рамках данной части территории. Предоставление таких прав нередко видится как удовлетворение подобных требований и, тем самым, как снятие остроты вопроса. Наиболее удобной формой государственности кажется при этом именно федерализм, поскольку он предусматривает политическую автономию территориальных частей в рамках единого суверенного государства.

На практике же введение этнического признака в федерализм только обостряет национальный вопрос в стране. Об этом свидетельствует судьба таких чисто этнических федераций, как СССР, Чехословакия, Югославия. Федерализм выводит национальный вопрос на чисто политический уровень, дает национализму точный территориальный адрес и тем самым усиливает его, порождая опасность сепаратизма и давая национализму возможность шантажировать политическое руководство. Он приводит к совпадению границ этноса с административными границами и тем провоцирует распадение государства, которое при перенапряжениях может лопнуть как раз по этому шву. В современной России значение национального вопроса резко преувеличено. Острота национального вопроса коренится в инерции проблематики, доставшейся от советских времен. Однако не менее важно и то, что именно автономные республики (прежде всего Татарстан) успешно использовали этнический признак для того, чтобы добиться автономии от центра, и тем способствовали появлению в России реального, а не фальшивого федерализма. Их заслуга в федерализации России огромна, но только на первом этапе, потому что и это слишком прочно связало российский федерализм с национальным вопросом, а сами политические руководители республик постоянно старались закрепить за собой не просто автономию, но повышенную автономию относительно других субъектов федерации. Этнический признак плохо работает в российском федерализме,

так как административные границы очень неточно оконтуривают этнические общности.

Тем не менее с национальным вопросом в России следует считаться. Этот вопрос прочно врос в общественную проблематику России, он окутан плотной завесой устойчивых социокультурных мифов, сильно политизирован и осложнен привычкой россиян апеллировать к государству в попытках решить любой, в том числе и этот, вопрос.

Генеральный путь выведения этнического признака из российского федерализма — это постепенный, но неуклонный перевод национального вопроса в рамки гражданского общества. Прежде всего, это всемерная деполитизация национального вопроса, переводение его в сугубо культурную проблематику (развитие нерусских языков в школьном и высшем образовании, в литературе и искусстве и т. п.). Государство не должно напрямую вмешиваться в эти процессы, потому что они являются уделом самого этноса или субэтноса, озабоченного развитием своей культуры, и государство может лишь помогать ему в этих заботах. Наряду с этим государство должно удешевить свои усилия по борьбе с дискриминацией по национальному признаку в любой ее форме[3].

По нашему мнению, одним из наилучших способов урегулирования конфликтов в рамках федеративных отношений является упорядочение двусторонних связей, постоянное уточнение взаимных полномочий в соответствии со спецификой условий в каждый конкретный исторический момент. Целесообразно также говорить о необходимости использования достижений конфликтологии в целях своевременного предотвращения и адекватного ситуации урегулирования конфликтов в сфере взаимоотношений федерального центра и субъектов Федерации в современной России.

Реальное укрепление государственной власти и федеративных отношений в России может быть достигнуто при использовании стратегии, ведущим приоритетом которой является решение важнейших жизненных проблем широких социальных групп населения. Это поможет во многом и

минимизировать конфликтогенность внутри каждого из регионов, что в свою очередь будет способствовать снижению количества конфликтов в рамках федеративной системы в целом.

Список литературы:

1. Захарченко Ю.М. Институт федерализма в политических процессах современной России. Монография, М.: Изд-во МГУ, 2006. – 6 п.л.
2. Авксентьев В., Васильченко В. Тупики этнического федерализма//Обозреватель. №10, 2013. С.6-15.
3. 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. 55-57.

Смагина Л.А., к.п.н., докторант РАНХиГС, г. Москва, Российская Федерация, smaginal@mail.ru ; +7(985)454-11-44.