

Российский этнофедерализм и некоторые его проблемы

М.Д. Северьянов^а, Д.Н. Гергилев^б

Сибирский федеральный университет, пр. Свободный, 82, Красноярск, Россия

^а severyanov-vanya@mail.ru, ^б turilak@yandex.ru

Статья поступила 15.03.2023, принята 20.06.2023

В статье проанализирован опыт федерального и этнофедерального устройства в ряде государств мира, в том числе в Российской Федерации. Отмечается, что этнофедеральное административно-территориальное устройство имеет свои плюсы и минусы. Применительно к РФ в 17 из 20 национальных республик русские составляют большинство населения. Однако в региональной элите некоторых национальных республик русские не вписываются в политику так называемой «коренизации» аппарата управления, что выражается в малом представительстве русских в его органах. В статье приведен опыт других стран по национально-территориальному способу самоопределения, который необходимо учитывать при выстраивании взаимоотношений центра и региона.

Ключевые слова: этнос; федерализм; этнофедерализм; этнический конфликт; территориально-государственное устройство; деэтнизация государственности.

Russian ethno-federalism and some of its problems

M.D. Severyanov^a, D.N. Gergilev^b

Siberian Federal University; 79, Svobodny Ave., Krasnoyarsk, Russia

^a severyanov-vanya@mail.ru, ^b turilak@yandex.ru

Received 15.03.2023, accepted 20.06.2023

The article analyses the experience of the federal and ethno-federal state system in a number of countries of the world, including the Russian Federation. It is noted that the ethno-federal administrative-territorial state system has the advantages and disadvantages. In relation to the Russian Federation in 17 out of 20 national republics, the Russians make the majority of the population. However, in regional elite of some national republics the Russians don't fit into policy of so-called «indigenization» of management personnel that is expressed in small representation of the Russians in its bodies. The article provides the experience of other countries in the national-territorial method of self-determination, which must be taken into account when building the relationship between the center and the region.

Keywords: ethnos; federalism; ethno-federalism; ethnic conflict; territorial state system; statehood de-ethnization.

Одно из первых ранних административно-территориальных делений было произведено Петром I в 1702 г. из отвоєванных у шведов смежных с ними прибалтийских земель. В 1917 г. было 78 губерний, причем 49 управлялись на основании общих учреждений о губерниях, остальные — по специальным положениям, как то: 10 польских, 8 финляндских, 7 кавказских, 4 сибирских. Кроме губерний, имелось еще 19 областей, которые представляли собой сходные с губерниями административные единицы. До 1917 г. в экономической, бытовой и культурной жизни России произошли огромные изменения: пало крепостное право, сеть железных дорог прорезала огромные пространства, возникла крупная промышленность, выросли центры буржуазного господства и пролетарского объединения. Пришла рево-

люция, сломившая буржуазно-помещичьи основы прежней жизни. Еще со времени революций 1917 г. федерализм очень важной составной чертой «возмущения» против бюрократического централизма царской России. Области, губернии, уезды, города стремились продемонстрировать свою самостоятельность. Идея «власти на местах» на рубеже 1910-х — 1920-х гг. приобрела в первый период чрезвычайно хаотический характер.

С середины 1919 г. была предпринята первая серьезная попытка нового урегулирования административно-стихийного движения: определение границ отдельных автономных республик, областей, губерний и уездов. Особое внимание было уделено выявлению принципов советского федерализма. Было признано за каждой нацией право на национальное самоопределение. Это являлось

полной противоположностью национальной политике старой России — политике, основанной на колонизаторских стремлениях и борьбе с проявлениями национальной самобытности. При этом следует отметить, что при формировании советской политики федерализм не всегда рассматривался как единственно верный путь. В частности, в некоторых публикациях 1920-х гг. отмечалось, что «федералистское доктринерство характерно для левоэсеровского и анархистского крыла». При этом у широких народных масс оно изначально являлось неизбежным в качестве здоровой реакции против «удушающего инициативу старого режима» [8, с. 14]. Но с развитием советского государства ряд авторов считали, что опасность со стороны ряда западных стран делает автономистские тенденции примитивными. При этом признавалось, что федерализм будет, несомненно, играть большую роль в Западной Европе, особенно во Франции, где предрассудки автономизма и федерализма сильнее, чем где бы то ни было [8, с. 15]. Имелась и другая точка зрения, согласно которой идею федерализма можно провести в жизнь лишь при наличии развитого общественного сознания. Но, опять-таки, децентрализация возможна, и государственная власть может быть упразднена, когда наступит конец мировому капитализму. Только одна страна в мире сможет совершить революцию по схеме федерализма. Это будет последняя страна, сбрасывающая иго капитализма [9, с. 60].

Особенно интересным является опыт соотнесения федерализма с областничеством дореволюционной России. В частности, анализировался опыт борьбы сибирских городов с административным произволом губернаторов. И здесь сравнивался зарубежный опыт с отечественным. Прежде

всего, выделяли такие проблемы, как сравнительные исследования истории провинций в Европе и Америке, изучение колониального вопроса, и прежде всего системы английской колониальной политики.

Для сравнительного изучения брали три типа провинции: 1) провинцию в условиях централизации (Франция); 2) в условиях конституционного самоуправления (Англия) и 3) федеральную провинцию (американские штаты и Швейцария). Наиболее обстоятельно была исследована история французской провинции. Резко критиковалась система французской централизации, доведшей провинцию до полной безгласности. Вся история Франции давала только отрицательные уроки. Еще Н. Ядринцев писал: «Франция стоит позади таких народов, как англичане и американцы, у последних есть ядро самоуправления, клеточки этого организма здоровы, сельская община дышит жизнью и научена кооперации и ассоциации, рабочий вопрос развивается при свободе учреждений... эти страны сделают более успехов» [10, с. 141]. На основе данного сравнения делался вывод о том, что европейские партии в некоторых странах не умели применять принцип федерализма, они не свободны еще от централистических предрассудков. Появлялась мысль, что сибирская община представляла базу, низовую ячейку в федеративной системе государственной жизни. Областной вопрос, таким образом, ни в какой мере не упразднялся, а оставался жив, как и общинный — часть этого вопроса. При этом оба эти вопроса имели самостоятельное значение [10, с. 143].

К 1929 г. не стало округов, губерний, волостей. О перестройке прежней территориальной организации России на 1 января 1929 г. можно судить по следующей таблице [1, с. 267].

Таблица 1. Динамика административного деления в России в 1917-1929 гг.

Деления	Годы								
	1917	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929
Союзные республики	-	3	4	6	6	6	6	6	6
Автономные республики	-	9	13	14	13	15	15	15	15
Автономные области	-	10	16	14	17	14	14	14	16
Области и края	-	-	-	1	2	3	4	5	8
Округа	-	-	-	68	96	114	124	129	176
Районы	-	-	-	938	1 294	1 580	1 641	1 854	2 426
Губернии	74	84	75	72	66	47	38	33	16
Уезды	605	759	766	611	498	442	419	343	198
Волости	13 913	15 072	13 659	9 291	4 810	4 428	4 117	3 564	1 595

В последние годы этнографическая карта Российской Федерации изменилась до состояния на 1991 г., когда распался Союз ССР. Однако этнофедеральное устройство предопределяется существованием многих этносоциальных проблем.

Как известно, федерация — это одна из двух форм государственного устройства. Она обладает определенными преимуществами перед унитаризмом. Одно из них — связь с демократией. Подлинный федерализм невозможен вне демократии.

Политические режимы по определению означают монополию на политическую власть, а потому не признают разделение власти по вертикалям, право на существование относительно независимых автономных субъектов политического процесса, относительно самостоятельных независимых органов самоуправления в них.

Федерализм сочетает управление и самоуправление. После распада Союза ССР, Югославии, Чехословакии в проблематике федерализма, пожалуй, самой острой дискуссией стала роль этнического фактора в организации государственного устройства. Известно, что в основе построения федерации могут быть использованы три принципа: территориальный (Австралия, США, Германия), национально-территориальный (Россия, Бельгия, Канада, США) либо оба одновременно. Федерализм, подчеркивающий необходимость учета этнического фактора при федеральном устройстве государства, получил название этнофедерализм.

Особенностью российского федерализма является то, что он исторически укоренен в политическом пространстве взаимодействия государства с этносами. В России потребность изучения этнофедерализма в историческом ракурсе появилась после распада Союза ССР и Югославии, который шел одновременно с объединением Европы. В российском обществоведении отношение к этнофедерациям остается исключительно противоречивым. Если не доминирующей, то весьма заметной тенденцией является нигилистическое отношение к национально-территориальному принципу создания федерации, вплоть до призывов отказаться от него (лидер ЛДПР В.В. Жириновский). В обществоведческой литературе, в конечном счете, вся бурная полемика российских ученых по поводу этнической составляющей российского федерализма укладывается в тот или иной ответ на простой вопрос: что предпочтительно для России — дальнейшая этатизация политики или деполитизация этничности? Этатизация этничности или деэтнизация государственности? [2, с. 11]

Иногда проблема «деэтнизации федерализма» называется исключительно важной, потому что будто «жизнеспособная федерация не должна признавать равноценность (на федеральном и, по возможности, на субфедеральных уровнях) территориального и «национального» принципов: последний часто переподчиняет себе первый, что недопустимо» [3, с. 36]. Ряд исследователей имеет сильное желание упразднить республики и национальные автономии [4, с. 108].

В исследованиях федеральных отношений можно выделить два доминирующих подхода. Каждый из них утверждает свое представление об этнофедерализме. Первый подход, структурно-

функционалистский, исходит из того, что федеральная система в той или иной степени является естественным отражением социального многообразия [5, с. 3].

Второй подход можно обозначить как теорию рационального выбора. Здесь этнический фактор не имеет самостоятельного значения. Он важен как политический ресурс, используемый в процессе «торга» элитарными группами «этнического региона» [6].

В российской литературе среди конституционных положений, которые закрепляют различия в статусе субъектов этнофедерации, отличается в первую очередь определение республик как государств, которые имеют свои конституции, вправе вводить на своей территории второй государственный язык — язык титульной нации наряду с существующим общегосударственным русским языком и т. п. Остальные субъекты Российской Федерации не называются государствами, принимают уставы, не имеют права вводить на своей территории второй государственный язык.

Критики Конституции РФ (1993) решение этнических проблем национально-территориальным способом считают, по меньшей мере, спорным, который не является единственным. В качестве аргументов они приводят аргументы как из жизни полиэтничного общества Российской Федерации, так и международного опыта.

В литературе вошло в обиход понятие, что Россия является примером «асимметричного федерализма», в котором сложилась и закрепились система фактического неравноправия субъектов этнофедерации. В качестве аргументации данного вывода авторы приводят следующие факты:

1. Русские регионы по отношению к национальным республикам находятся в более принижённом положении, так как привилегированный статус национальных республик позволяет им гораздо более эффективно лоббировать свои экономические, политические и прочие интересы, реализацию их, в том числе за счет бюджетных средств, основным источником которых являются бесправные 80 % русских налогоплательщиков, которые в 15 из 21 национальных республик составляют или большинство населения, или наибольшую по численности этническую группу. Это приводит к неравномерности социально-экономического развития регионов. Богатства и развитие одних регионов идет за счет обнищания и деградации других регионов; к появлению «сепаратистских настроений» во всех регионах, хотя и имеющих разновекторную направленность. В национальных республиках это политическая игра с центром, в традиционно русских регионах, обделенных вниманием центра, путем создания нововыдуманных национальных идентичностей, таких

как «сибиряки», «интерманладцы», «уральцы», «залесцы» и пр.

2. К росту революционного потенциала среди русского населения, не имеющего безэтнонациональную элиту, которая образуется в национальных республиках благодаря пресловутому принципу «коренизации» аппарата управления [7].

Национально-территориальный способ самоопределения этнических групп не является единственным. Этнофедерализм не всегда учитывает развитие этносов во времени их проживания на территории. Вопрос об исконных территориях того или иного «коренного этноса» не имеет решения. Этнофедерализм же институтирует то, что может быть временной «этнической» идентичностью. «Сплав» этнического начала с территорией часто ведет не к социальным гармониям, а к постоянному воспроизводству кризисов в отношениях между «этническими субъектами» и «национальными меньшинствами». Иными словами, этнофедерализм не всегда решает успешно эффективную форму регионального управления этнокультурными различиями. Они могут успешно решаться как в унитарных, так и в федеральных государствах. Успех здесь зависит от того, как в том или ином государстве выстроены взаимоотношения центра и регионов. Право на самоопределение позволяет регионам сохранять и развивать собственную культуру и политические традиции, сохранять в своей этнической группе ее культурное наследие. Примером может служить Швейцария, где 26 кантонов-государств — члены федерации, обладают территориями, народом, ее населяющим, и суверенитетом. Каждый кантон имеет свое законодательство, свою судебную власть, свое правительство, налогообложение, бюджет и его исполнение. Федеральный подоходный налог составляет всего до 10 % дохода налогоплательщиков. Кантонная власть не несет ответственности перед федерацией.

Литература

1. Вопросы экономического районирования СССР: сб материалов и ст. (1917-1929 гг.) / под общ. ред. Г.М. Кржижановского. М.: Политиздат, 1957. 316 с.
2. Филиппов В.Р. Критика этнического федерализма. М.: ЦЦРИ РАН, 2003. 379 с.
3. Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование). М.: Юрист, 2001. 376 с.
4. Добрынин Н. Конституционная реформа и формирование новых федеративных отношений: реалистически и закономерности // Свободная мысль: XXI. 2004. № 6. С. 103-122.
5. Мак-Гэрри Дж. Может ли федерализм помочь в управлении этническим и национальным многообразием? // Федерации. 2004. Вып. 4 (1 марта). С. 3-5.
6. Зубарев Н. Социальноэкономические различия между этническими регионами и политика перераспределения // Федерализм и этническое многообразие России: сб. ст. / под ред. И. Бусыгиной, А. Хайкеманн-Грюдерс. М.: РОСПЭН, 2010. С. 80-93.
7. Россия в условиях трансформации: историко-политологический семинар: материалы. М.: ФРПЦ, 2000. № 5. 99 с.

В мировой практике известны и иные формы национально-территориального способа самоопределения: а) корпоративная автономия (Шведская народная ассамблея в Финляндии, Советы национальных меньшинств в Австрии и др.); б) национально-культурная автономия. Принадлежность к той или иной автономии зависит от свободной воли индивида (Нидерланды, Бельгия, с июня 1996 г. — Российская Федерация); в) создание политических автономий (Аландские острова в составе Финляндии, Корсика в составе Франции и др.); г) модели «регионального государства» (Италия, Испания); д) в странах, где этнический фактор не получает отражение в федерациях (США, Австрия, Австралия, ФРГ, Мексика, Аргентина, Бразилия, Пакистан и др.).

В современной Российской Федерации только начинает выстраиваться территориальная политика внутри государства. Пример тому — образование Забайкальского, Красноярского и Пермского краев, создание федеральных округов, столицы которых находятся не в национальных республиках, а в «русских» регионах. В условиях полиэтнического состава населения выстраивать территориальную политику чрезвычайно сложно. Она требует глубоко взвешенного подхода, дабы не повторять ошибки прежних руководителей государства. Ряд общественных деятелей, политиков предлагают упразднить все национальные республики, сформировать субъекты не по этническому, а по территориальному признаку, предоставив малым народностям культурно-национальную автономию (В.В. Жириновский (ЛДПР), А. Абанин-Резчиков (НДП) и др.). Предлагаются и радикальные меры, в том числе по Кавказу.

Думается, что решение проблемы эффективной формы регионального управления этнокультурными процессами находится в начале пути. И в этом деле необходимо руководствоваться русской пословицей: «Семь раз отмерь, один раз отрежь».