

КОНСТИТУЦИОННАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ МУЛЬТИЭТНИЧЕСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Конституционно-правовая институционализация территориальной власти по этническому принципу (бывшие СССР, ЧССР, СФРЮ, сегодняшняя РФ) содержит в себе скрытую угрозу сецессии. Развитие конституционного законодательства, детально регулирующего экстерриториальную автономию в мультиэтнических федеративных государствах, рассматривается в данной статье как возможный способ сохранения интеграционной целостности многосоставного общества и государства.

Защита территориально-этнической и/или региональной идентификации представляется одной из главных проблем национального государства нового столетия. На сегодняшний день в мире насчитывается около трех тысяч этнических (в т.ч. и племенных) групп населения, претендующих на такую идентичность. Из приблизительно 180 существующих в мире государств 170 – имеют мультиэтническую структуру[1]. Почти половина этих государств использует федеральные принципы управления, а наиболее часто из них такие, как самоуправление, соуправление (или долевое управление) и разделение властных компетенций по вертикали. Проблема современного мироустройства заключается в растущем требовании многих этносов, не имеющих своей государственности, территориальной идентификации, что, как известно, не может происходить за счет других этносов. Это приводит к постоянным межэтническим конфликтам, поэтому вопрос об экстерриториальном этническом самоопределении в начале XXI века, как и в начале XX[2], становится более чем актуальным, особенно для гетерогенных транзитивных государств. Обращение к национально-культурной автономии[3], как правовой форме идентификации этнических меньшинств, свидетельствует о возможности ее использования с целью деэтнизации мультиэтнической федерации, имеющей в своей основе не только территориальный, но и этнический принцип[4].

Дезинтеграция советского государства по этнополитическому основанию в период конституционных кризисов 1990-1993г. заставила, как государственные органы (начиная с утверждения в 1992 году федеральной концепции национальной политики Советом Национальностей Верховного Совета РСФСР), так и различные научные коллективы, общественно-политические движения («Сенежский форум» и др.) разрабатывать различные варианты федеральной концепции национальной политики, прямо и/или косвенно затрагивающей российский мультиэтнический федерализм. Так, концепция национальной политики мультиэтнического

федеративного государства, содержащаяся в Указе Президента РФ «Концепция государственной национальной политики РФ» от 15 июня 1996 года, была ориентирована на укрепление федеративного государства через развитие НКА. В этом Указе и в последующих правовых актах были достаточно ясно определены цель, стратегия и принципы ее реализации. НКА выступает как дополняющая федеративное устройство страны форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой общественное объединение граждан РФ, относящих себя к определенным этническим общностям на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры (ст. 1 ФЗ «О национально-культурной автономии»). Согласно ст. 4 этого закона право на НКА не является правом на национально-территориальное самоопределение. Иначе говоря, НКА не является государственной организацией национальной (этнической) общности и не предоставляет права на этно-государственное самоопределение. Данный закон отверг даже содержащуюся в одном из проектов закона возможность образования местных единиц национально-территориального самоуправления: национальных районов, поселков, сельских и иных поселений. Закон фокусирует внимание на организационные основы НКА, которые определяются спецификой расселения граждан РФ, относящих себя к определенным этническим общностям, и уставами НКА. Однако, несмотря на всё это Закон не возымел должного действия, на наш взгляд, потому, что, во-первых, сама идея НКА не вызывает интереса у национальных лидеров, которые воспринимают ее с сомнением и усматривают в ней попытку демонтажа этнической государственности со стороны федерального Центра. Во-вторых, слабая просветительская работа среди населения и недостаточно четкое формулирование федеральным политическим руководством страны цели и способов реализации по-

литики НКА не могут не сказываться на низком уровне информированности русских и титульных наций в республиках о содержательной стороне этой политики. В-третьих, отсутствие национальной (федеральной), детально проработанной концепции, содержащей конкретные и понятные каждому гражданину РФ цели, стратегию и тактику развития российского мультиэтнического государства, большую часть социальных преобразований и реформ сводит на нет. В-четвертых, принимаемые законы слабо обеспечиваются не только подзаконными актами, но и механизмами их реализации особенно на локальном уровне[5].

Вероятно, законодателю следовало бы пойти на предоставление НКА права законодательной инициативы и возможности участия в выборах и представительстве в органах власти на местном уровне, т. к. большинство этнических конфликтов возникает в повседневной жизни людей, и поэтому зачастую решения местных органов власти оказываются наиболее эффективными в их урегулировании. Использование НКА, как способ решения проблемы сосуществования различных этносов в пределах демократического многогосударственного государства не только способствует этнической дестатизации, но и в определенной мере купирует территориальный плюрализм, который нередко в мультиэтнических государствах провоцирует сепаратизм.

Характерной особенностью мультиэтнической России является то, что границы расселения народов часто не совпадают с границами определенных республик, краев, областей и округов. Преобладающее большинство народов страны веками складывалось как этнические общности, и в этом смысле являются коренными народами. Отсюда их историческая роль в формировании российской государственности и – притязания на самостоятельные национально-территориальные или, по меньшей мере, национально-культурные образования. Хотя российская государственность формировалась столетиями, многие ее современные черты и проблемы являются продуктом советской истории. Как известно, именно большевистская революция привела к образованию сначала РСФСР, а затем и СССР, т.е. к созданию федеративного государства. Иерархическая четырехуровневая структура советской федерации, наделение отдельных этносов одним из видов субъектов Федерации (союзная республика, автономная республика, автономная область или автономный округ), нарезка их границ производилась во многом произвольно. Советская модель федерации скорее аккумулировала этнонациональные конфликты

и противоречия, чем решала их. Так, территориально-политическая структура СССР базировалась на двух принципах – этническом и территориальном. В союзных республиках, как и в автономных, которые представляли собой конституционные образования внутри этих республик, и которые также были устроены по этническому принципу, титульная нация чаще всего составляла меньшинство. При создании автономных областей и автономных округов внутри союзных республик принцип национального самоопределения был перенесен и на них, тем не менее последние не получили равного статуса с союзными республиками или автономными республиками. Союзные республики, как и автономные, имели собственные конституции и пользовались в определенных сферах правовой свободой. Однако советские конституции признавали право выхода только за союзными республиками, а автономным республикам такого права предоставлено не было. Другие же регионы представляли собой чисто административные образования и делились на области и края, различие между которыми заключалось в том, что края, как правило, граничили с союзными республиками, а некоторые края включали в себя различные этнические территории, часто промышленно неразвитые, малонаселенные и географически отдаленные от крупных промышленных центров.

Процесс эмансипации этнических автономных образований, начавшийся после распада СССР, способствовал приобретению ими статуса республик (государств), число которых увеличилось до 21. В то время, когда дебатировался вопрос о новом союзном договоре между СССР и союзными республиками, внутри России также обсуждалась проблема нового конституирования РФ. Руководство этнических республик выступало против требований остальных регионов по поводу снятия различия между «русскими» и «нерусскими» территориями, т.к. оно опасалось, что устранение этнического фактора отнимет у них возможность при любом удобном случае заявлять о праве такого-то народа на «самоопределение», а, следовательно, лишит их безотказного способа давления на центральную власть по поводу приобретения новых привилегий. Кроме того, этнические субъекты в определенной степени заинтересованы в сохранении асимметрии федерализма в качестве противопоставления его русскому национализму и централистскому гегемонизму. В противоположность им территориальные субъекты выступают за фактическое равенство статуса всех субъектов федерации и

за преобразование шести наименований субъектов федерации в одно – земли, приводя в подтверждение разумности этого тот факт, что из 21-й республики только в 5-ти титульная нация представляет собой абсолютное большинство: в Дагестане – 80%, Северной Осетии – 53%, Туве – 64%, Чечне – 58%, Чувашии – 68% [6]. Русские составляют абсолютное большинство в 9 республиках: в Адыгее – 68%, Республике Алтай – 60%, Бурятии – 70%, Карелии – 74%, Коми – 58%, Мордовии – 61%, Удмуртии – 59%, Хакасии – 79%, Якутии – 50% [7]. В еще в трех республиках русские по численности превосходят титульные нации: в Башкортостане – 22% башкир и 39% русских, Карачаево-Черкесии – 31% карачаевцев + 10% черкесов и 42% русских и в Марий Эл – 43% марийцев, 47% русских. В совокупности коренные этносы составляют лишь треть населения республик РФ и менее 11% в автономных округах [8].

Вскоре после роспуска СССР в декабре 1991 года республиканским лидерам удалось провести идею заключения договора с Россией, в результате чего и был подписан в Москве Федеративный договор (31 марта 1992г.) между федерацией, с одной стороны, и тремя группами регионов, – с другой: национальными республиками, территориальными единицами (областями, краями и городами федерального подчинения), автономной областью и автономными округами. Тем самым был закреплен принцип асимметричного федерализма, дающий преимущество этническим субъектам перед территориальными. Позднее, в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ в феврале 1994 года впервые за все время существования советско-российской модели федерализма было признано, что причина этнической напряженности, угрожающей безопасности России, заложена в самой структуре государства, установленной отчасти как Конституцией РФ, так предшествующими ей договорами, о которых выше шла речь. Случаи, когда конституции или конституционные соглашения легитимируют этническую государственность, хотя и встречаются, но довольно редко, т.к. подобное устройство несет в себе потенциал острейших конфликтов.

Особенно велико может быть влияние конституций, как показал опыт образования и распада трех социалистических федераций в конце XX века, при роспуске этнических федераций – СССР, СФРЮ, ЧССР. Причин распада этих федераций много, и для каждой из них есть свои особенные, но есть и общие причины, которые в одинаковой мере можно отнести к каж-

дой из этих федераций. Одной из них являются, на наш взгляд, конституции, значение которых на рубеже XX-XXI веков трудно переоценить. Именно в конце XX века одновременно в нескольких многосоставных государствах возник конституционный кризис. Отчасти это можно объяснить тем, что федеральные системы испытывают на себе гораздо больше структурных «встрясок», вызванных отдельными конституционными положениями, чем нефедеральные [9]. Это продемонстрировали конституционные принципы федеральных соглашений всех трех распавшихся этнических социалистических федераций. Здесь процесс распада был предопределен конституционными дебатами по репроектированию федеральной структуры государства в период кризиса политических режимов (авторитарно-социалистического) и в начале перехода к демократии. Одна из особенностей транзита в этих странах заключалась в доминирующем влиянии конституции (как главного аргумента доказательств) на политическую борьбу различных групп политиков и на их политические программы. И это не случайно, поскольку, как известно, в периоды жестких социальных конфликтов или социально-экономических коллапсов в стране резко возрастает роль конституции, хотя здесь есть и конъюнктурный момент: за конституциями часто стоят интересы различных политических групп, которые «продавливают» свои интересы через конституционное законодательство. Поэтому во всех трех федерациях крах политического режима сопровождался распадом государственной формы – федерации.

Политические обстоятельства и процедуры роспуска каждой из этих трех федераций были, конечно, разные, но причины, которые обусловили их роспуск, во многом совпадали. Они заключались в конституционно установленных структурах каждой федерации: федеративные единицы союза были здесь сформированы не только по территориальному, но и этническому принципам, которые дополнялись принципом равенства наций. Это подразумевало две вещи: во-первых, право любого (поскольку все равны) этноса на образование своего этнического государства и, во-вторых, наличие реального членства каждого этатизированного этноса в федерации [10]. Возможно, это объясняет то обстоятельство, почему две федерации (СФРЮ в своей конституции 1974 года и СССР – в конституции 1977 года) переформулировали «право на самоопределение» на «право наций на самоопределение», потенциально легитимировав раскол федерации по этническому

основанию. Получалось, что равенство этнических прав граждан и их квази-государственных прав имело преимущество перед равенством политических прав других граждан, не проживающих на этнических территориях. Таким образом, равенство наций и народностей компенсировалось неравенством граждан. При этом, следует заметить, что принцип равенства наций был только продекларирован, но правовой гарантии он не имел, что способствовало созданию «пара-конституционной» структуры [11], которая давала возможность авторитарному руководству устанавливать ту степень концентрации и иерархизации власти, которая была необходима для манипуляций интересами общества и для перманентного ребалансирования межэтническими отношениями. В конечном счете, это приводило к сокращению договорных отношений между субъектами федерации. Результатом такого редуцирования стало превращение любого конституционно-правового конфликта в межэтнический, что способствовало «вымыванию» компонента позитивного права из конституций: они все больше приобретали характер декларативных текстов, которые со временем превратились в скрытую угрозу целостности этнических федераций, т.к. этническую власть в соответствующих субфедеральных территориях конституция не наделяла ни самоуправлением, ни политической и правовой ответственностью. Это позволяло этническим лидерам оказывать давление на федеральный Центр скрытой возможностью применения этнической конфронтации. Таким образом, этнические различия в мультиэтнических федерациях превратились в главную причину негативной легитимации этнической власти, которая со временем привела к политической конфронтации. Это объясняет то, почему скрытый, а позднее и открытый конституционный кризис явился первым предупреждением угрозы распада федераций. Становится очевидным, что, во-первых, в социалистических этнических федерациях отсутствовал интеграционный правовой механизм; во-вторых, сами федеральные объединения (федерации) были также нелегитимны, т. к. они создавались по направлению «сверху – вниз», а не «снизу – вверх», как это принято при создании равноправного союза, поэтому здесь доминировал принцип принуждения, а не общественного согласия. Поэтому частые кризисы власти вызывались здесь нарушением соотношения между *de jure* и *de facto*. Особенно сильно вызревало напряжение между нормативной потребностью в легитимных процедурах в соответствующей конституцион-

ной форме, с одной стороны, и социально-политическим (тоталитарно/авторитарным) состоянием общества, – с другой. Конституционное установление социалистических этнических федераций, которое требовало «набора» адекватных, хотя и декларативных, но все же демократических норм («право наций на самоопределение», «...и вплоть до отделения» и т.п.) не только не соответствовало, но часто и противоречило федеральному управлению и федеральным отношениям, да и национальной политике в целом. Распад/ропуск этих трех этнических федераций происходил примерно по одной и той же схеме.

А. Конституционные кризисы, в конечном счете, приводили к конституционному тупику. Все дебаты и споры о пересмотре общих мест в конституции, в конце концов, сводились к вопросу об изменении компетенции политического руководства страны.

Б. Процесс децентрализации превращался в процесс сецессии.

В. Этническая элита спешила использовать совпавшие по времени политический и конституционный кризисы для заявлений о независимости и проведении референдумов на предмет отделения этнических территорий [12].

В такой ситуации «конституционная технология» волей-неволей способствовала демонтажу государства и краху режима, что вызвало резкие структурные изменения в государственном строе. И это не могло не привлечь внимание части этнической политической элиты, которая, ссылаясь на ст. 71 Конституции СССР, реализовала свое право «на самоопределение, вплоть до отделения». Это объясняет то, почему вся технология роспуска приобретала сложное или, лучше сказать, искусное прикрытие вновь конституционализированных этнических государств на демократическо-правовом фоне.

На наш взгляд, роль конституций, особенно в транзитивных федеративных государствах несколько иная, чем в нефедеративных. Это можно объяснить тем, что конституцию, как оказалось, можно использовать в качестве одного из способов роспуска этнической федерации. Поскольку федеральное устройство фактически не было конституционализировано ни в одной из трех распавшихся этнических федераций (СССР, СФРЮ, ЧССР) структура федерации (реформирование федеральных институтов, упразднение одних и создание других и т. д.) фактически определялась и регулировалась исключительно партийными решениями и постановлениями. Таким образом, этнический федерализм, как показывает опыт, мог суще-

ствовать, более или менее, успешно только до тех пор, пока процесс принятия партийных решений был сверхцентрализован. В отсутствие демократических институтов этническая федерация могла «выжить» только при такой схеме. Но и демократическое реформирование этнической федеральной системы не прибавляет ей устойчивости, и в т.ч. не решает проблему межэтнических конфликтов, причина которых заключается не мультиэтничности как в таковой, а в этнизации государственной структуры. И если федерализм в демократическом мультиэтническом государстве можно использовать в качестве способа управления национальными конфликтами, то в этнической федерации такой способ весьма проблематичен в виду невероятной сложности (чтобы не сказать невозможности) создания адекватного правового и политического механизма «разведения» этнических интересов по территориальному основанию.

Мультиэтнические федерации в большей степени подвержены фундаментальному конфликту со всеми вытекающими последствиями (межэтнические локальные конфликты, войны и т. д.). Наиболее распространенный вариант дестабилизации федеральной системы – латентный или явный сепаратизм, порожденный этническими проблемами: билингвизм в Индии, полилингвизм в Бельгии, родоплеменная рознь в Нигерии, «квебекский вопрос» в Канаде, этническая асимметрия в РФ и т. д. Во второй половине XX века всё более явно проявляется еще один вариант центробежности этнических федераций – это федеральное реструктурирование (Великобритания, Испания, Италия, Китай, ЕС и т. д.). Это можно объяснить тем, что в этих конфликтах совпадает потреб-

ность в двух видах идентификации этнической группы – территориальной и этнической. Учитывая характеристики современных государств как национальных, этническая аффилиация и территориальная локализация в качестве источников национальной идентификации часто не могут быть отделены одна от другой. Эта проблема напрямую связана с федерализмом, т. к. последний, с точки зрения его «политического применения», выступает как способ управления или улаживания конфликта. Использование федерализма именно в этом качестве требует одного существенного условия – наличия в политической системе института консенсуса, что возможно только при условии развитого ассоциированного общества, а также – опыта демократического управления, поэтому для транзитивных обществ федерализм в этом качестве малоэффективен. Это можно объяснить тем, что парадокс федерализма в качестве управления конфликтами в мультиэтнических обществах состоит в скрытом потенциале отношений между территориями, с одной стороны, и возможностью конституционного урегулирования этнических конфликтов в конкретной мультиэтнической федеральной системе, – с другой. В этом случае, главная проблема этнического федерализма заключается в том, что каждый конституционный конфликт превращается в этнический, что хорошо видно на примерах бывших социалистических федераций.

Федерализм может обеспечивать относительный баланс в мульти-этническом обществе в том случае, если этнические группы будут территориально сконцентрированы, и таким образом, смогут избежать прямых столкновений [13], но такие случаи в мировой практике единичны.

Список использованной литературы:

1. См.: Elazar D.J. (ed.) Federal Systems on the World: a Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements. - Exeter: Longman, 1991.
2. Как известно, идея экстерриториального федерализма и попытка воплощения ее на практике была предложена еще в начале XX века австрийскими социалистами К. Реннером и О. Бауэром для решения межнациональных и лингвистических противоречий в Австро-Венгерской империи. Свою идею они назвали «федерализмом на личной основе», в противоположность обычному территориальному принципу.
3. В дальнейшем НКА.
4. Практика экстерриториального федерализма в Нидерландах, Австрии, Бельгии и т.д. у спехом подтверждает этот тезис.
5. К сожалению, ни сам ФЗ «О национально-культурной автономии» 1996 года, ни поправки к нему от 21.03.2002, 10.11.2003, 29.06.2004 не содержат ни государственной концепции развития этнических отношений в РФ, ни правовых механизмов разрешения противоречий, вызываемых этнизацией федеративного устройства РФ.
6. См.: Slocum J. W. Disintegration and Consolidation: National Separatism and the Evolution of Center-Periphery Relations in the Russian Federation.- Peage Studies Program. - Occasional Paper. - No 19.- Cornell University, 1995. - P.51.
7. Там же.
8. См.: Саликов М.С. О преимуществах создания территориальной федерации //Университетская политология России. - М.: Полис, 1999. - С. 178-181.
9. Basta Fleiner L.R. The Role of the Constitution in the Disolution of the Late Yugoslav Federalism. - Paper Presented at the International Seminar of Ethnic Conflicts in Easten Europe. - Madrid, 19-21 October 2000.- P.6-8.
10. Basta Fleiner L.R. Can Ethnic Federalism Work? - Paper for Conference «Facing Ethnic Conflicts». - Bonn, Germany, 14-16 December 2000.-P.14.
11. Там же.
12. См.: Basta Fleiner L.R. The Role of the Constitution in the Disolution...P.7.
13. Duchacek I. D. Federalism and Ethnicity. - Publius.- 1977. -Vol. 7.- No 4.