

Г. А. Прожилов

ФЕДЕРАЛИЗМ, ЭТНИЧНОСТЬ И ДЕМОКРАТИЯ: ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ*Ключевые слова: федерализм, этнический федерализм, демократия.**Исследованы проблемы соотношения феноменов этнического федерализма и демократии как разновидности политического режима.**Keywords: federalism, ethnofederalism, democracy.**In this publication problems of a relationship between phenomena of ethnic federalism and democracy as versions of a political regime are investigated.*

Взаимосвязь федерализма, как формы территориального устройства, и демократии, как политического режима, представляет собой огромный интерес. Вопрос о том, какой вариант сочетания формы правления и государственного устройства наиболее эффективен и полезен, имеет огромную значимость для практического применения. Какое влияние оказывает на федерализм демократический режим и как в условиях демократии протекает федеративное развитие государства проблема достаточно злободневная и дискуссионная. Согласно классическому выражению Т. Джефферсона, федерализм является территориальной формой демократии. Бесспорно, два эти феномена были исторически теснейшим образом связаны друг с другом, однако данное утверждение сегодня не всегда принимается за аксиому, а иногда и предается жесткой критике. Взаимосвязь федерализма и демократии, с точки зрения укрепления и стабильности политической системы, весьма значимый вопрос для современных политических реалий. Является ли федерализм формой демократического устройства, может ли быть авторитаризм федеральным, какая система территориальной организации: унитарная или федеральная в большей степени способствует распространению и углублению демократии, является ли федерализм предпосылкой демократии или её следствием - вот далеко не полный перечень вопросов, рассматриваемых в указанном контексте.

Перед рассмотрением проблем соотношения этнического федерализма и демократии необходимо определить категориальное значение последнего феномена.

Следует отметить, что, подобно концепту «федерализм», термин «демократия» используется в различных контекстах, в научном сообществе идут споры по поводу понимания сущности данного феномена. Так, Д. Робертсон утверждает, что «демократия – наиболее ценный и в то же время самый неясный из политических терминов в современном мире» [1]. Ему вторит известный политолог А. Лейпхарт, говорящий, что «демократия – это понятие, которое решительно не поддается определению» [2].

Часть политических исследователей воспринимает демократию как особый тип общественной организации или систему принятия

решений, которые считаются принятыми демократически в той мере, в какой они воплощают в себе артикулированные предпочтения большинства [3]. «Так как любая из дефиниций демократии далека от того, чтобы быть всеобъемлющей, следует определять демократию более усложненно и реалистически – как свободный выбор правления, представляющего интересы большинства и уважающего фундаментальное право всех людей жить в соответствии со своими убеждениями и основными интересами» [4, с.28], утверждает А. Турэн. Его поддерживает французский политолог Ги Эрмэ, который считает, что демократия, прежде всего, означает реальную возможность для управляемых выбирать и смещать мирным путем и через регулярные промежутки времени управляющих ими [5, с.15]. С. Хантингтон использует следующее определение демократии: «политическая система какого-либо государства в XX в. определяется как демократическая в той мере, в какой лица, наделенные высшей властью принимать коллективные решения, отбираются путем честных, беспристрастных, периодических выборов, в ходе которых кандидаты свободно соревнуются за голоса избирателей, а голосовать имеет право практически все взрослое население» [6].

Подобные дефиниции демократии, так или иначе сопряженные с институтом выборов, не единственны в своем роде. Существуют и более объемные трактовки. В качестве характерного примера можно привести определение Дж. Дьюи: «демократия гораздо шире, чем особая политическая форма, чем способ организации управления, создания законов и осуществления правительственных функций посредством народного голосования и выборных должностных лиц. Демократия, конечно, и это тоже. Но она есть нечто более широкое и глубокое, чем все перечисленное. Она, как мы часто говорим, хотя, наверное, полностью не осознаем, что вытекает из такого заявления, есть образ жизни, социальной и индивидуальной» [7, с.16].

Выделяются также и модели демократии. В настоящее время в научном сообществе выделяют индивидуалистическую, коллективистскую, ограниченную, плюралистическую, прямую, плебисцитарную, представительную, партисипаторную модели демократии. Данный факт

говорит о многофакторной детерминированности различий между существующими в реальности политическими системами, построенными на общих принципах демократии.

Тем не менее, несмотря на очевидную многогранность рассматриваемого явления, сущностной оспариваемости оно в научном сообществе, существуют адекватные попытки категориальной систематизации понятия «демократия». В настоящей работе для удобства будет использован подход к определению демократии, предложенный в коллективной монографии кафедры политологии Казанского университета, посвященного проблемам политической науки: «Политическая демократия есть совокупность институтов и процедур, исключаящих монополию на государственную (политическую) власть и обеспечивающих участие народа в ее формировании, а также разработке и осуществлении политики государства, контроля над ее реализацией» [8, с.138].

В этой же монографии описываются институты политической демократии. «Основными институтами политической демократии, следование которым обеспечивает ее реализацию, являются: легитимность государственной (политической) власти; выборы, референдум и другие институты прямой демократии; политическое представительство, основанное на принципе политического и правового равенства граждан; политические права и свободы граждан; наличие условий для создания политической оппозиции; разделение властей; контроль парламента за деятельностью государственного аппарата; распределение властных полномочий между общенациональным и региональными уровнями власти, критериями которого являются эффективность и справедливость; ограничение сроков пребывания на выборных должностях одних и тех же лиц, их периодическая ротация; господство права» [8, с.139].

Используя указанный выше подход к определению демократии, рассмотрим соотношение данного феномена и федерализма в целом. Затем, опираясь на полученные результаты, определим влияние использования этнического фактора в государственном строительстве на рассматриваемое соотношение.

Как известно, слово «федерализм» происходит от латинского «foedus», что означает союз, договор, контракт. Когда мы говорим о федеративных отношениях, то подразумеваем отношения скорее координации, нежели субординации, договорные практики. Также следует особо отметить, что федеративная идея основывается на ключевых принципах демократии – умении граждан соглашаться друг с другом, наличии нескольких центров принятия политических решений, уважении к праву, политическом плюрализме, неприятии излишней концентрации власти. Именно эти принципы призваны обеспечивать реализацию федерализма.

Следовательно, ключевые принципы федерализма по сути своей являются демократическими.

Авторитарный и тоталитарный режимы, в свою очередь, никогда не позволяют воплотиться в жизнь базовым принципам федерализма. Свойственная данным режимам централизация власти, управления обществом вступает в коренное противоречие с идейной платформой федерализма. Как утверждает М.Х. Фарушкин, в «основе всех федеративных отношений лежит, прежде всего, разграничение предметов ведения и полномочий. Именно на таком разграничении основываются разделение власти по вертикали, определенное ограничение всевластия центра с одновременным предоставлением ему значительных полномочий по осуществлению жизненно важных для общества функций, а также относительная самостоятельность членов федерации и та доля суверенитета, которую они реализуют» [9, с.247]. Говорить о подобном ограничении всевластия центра в рамках жестких авторитарных, либо тоталитарных режимах не приходится. Стоит ли задаваться вопросом о возможности реализации в рамках указанных политических режимов принципа разделенного суверенитета? Очевидно, нет. То же можно сказать и о принципе субсидиарности, который предполагает принятие и исполнение политических решений на возможно более низком уровне управленческой иерархии. Подобное решение ряда задач на региональном уровне, позволяющее разгружать федеральный центр, возможно лишь при демократическом политическом режиме.

Тем не менее, некоторые исследователи рассматривают возможность сочетания федерализма и авторитаризма [10, с.32]. Сторонники данного тезиса апеллируют к опыту СССР и СФРЮ, которые, по их мнению, являлись федерациями при авторитарном режиме.

В данных странах федерализм действительно не был связан с демократией. При этом нельзя забывать, что в СССР принципы федерализма объективно не могли быть реализованы на практике. Действительно, с формальной точки зрения Советский Союз и СФРЮ являлись федеративными государствами. Данные объекты имели институциональный дизайн федеративного государства – субъекты федерации имели собственную систему органов государственной власти, правовую систему и тому подобное. В реальности в СССР сформировалось жесткое сверхцентрализованное государство, в котором субъекты федерации были подчинены воле федерального центра во всех сферах жизни общества. Реальная власть в союзных республиках принадлежала руководству (центральному комитету) республиканской компартии, причём его первый секретарь, как правило, был представителем титульной нации, а второй секретарь был русским и должен был контролировать действия первого секретаря. В данных условиях говорить о преимуществах национально-территориальной модели федерализма СССР в плане максимального обеспечения прав и свобод человека,

социальных и этнических групп не приходится. Любые межэтнические противоречия и конфликты не просто не получали политико-правового урегулирования, но всячески замалчивались и подавлялись авторитарными методами.

То же самое можно сказать и об опыте федерализма в СФРЮ. Что неудивительно, ибо югославская федерация с момента своего образования во всём копировала опыт Советского Союза. Тем не менее, определённая специфика наблюдалась. Как известно, в результате конфликта 1948 года между И.В. Сталиным и югославским руководством Югославия оказалась за пределами коммунистического блока, возглавляемого СССР. Политическая система страны была в 1950-1953 годах несколько либерализована, произошла определённая децентрализация экономической и политической власти, были несколько расширены права федерального парламента, республиканских скупщин и местных органов власти, однако партийный контроль над ними сохранялся.

Весьма характерно, что в условиях демократизации режима мгновенно усилился национализм в республиках. Пробуждение этнического самосознания в республиках, входивших в состав СФРЮ, привело вначале к распаду СКЮ на национальные коммунистические партии, а затем и к провозглашению парламентами Словении и Хорватии полной независимости этих республик, что знаменовало собой распад СФРЮ.

Обращает на себя внимание то, что Советский Союз столкнулся с подобной проблемой в 1980-е годы – именно в это время в стране существенно ослаб властно-управленческий инструментарий, произошла либерализация авторитарного режима. Сепаратизм союзных республик, властные амбиции региональных элит и здесь привели к распаду государства.

Иными словами, федерализм невозможен вне демократии. При этом и сам федерализм может влиять на демократию. Причем влиять двояко. Так, в федеративных системах действует не только разделение властей по горизонтали (законодательная, исполнительная и судебная ветви), но и действует деление власти по вертикали (между федеральным центром и субъектами федерации). Способность федерализма учитывать местные условия также вносит вклад в демократию за счет децентрализации политики и методов ее проведения в жизнь.

Федерализм укрепляет демократию, являясь платформой для конструктивной критики и оппозиции политике и методам ее проведения в жизнь со стороны государственной власти. Политическая партия, не имеющая власти на общенациональном уровне, может добиться постов в органах власти субъектов федерации, что позволит составить конкуренцию национальному правительству. Соответственно, при федерализме у оппозиционных партий появляется больше шансов для участия в принятии и реализации политических решений.

Весьма важным для укрепления демократии является влияние федерализма на развитие гражданского общества. Наличие разветвленных региональных уровней управления в федеративном государстве позволяет гражданскому обществу взаимодействовать с государственными структурами не только в рамках федеративной системы в целом, но и в рамках субъектов федерации. Таким образом, расширяется пространство деятельности гражданского общества.

Следует отметить, что сказанное выше о взаимовлиянии федерализма и демократии не означает абсолютно органичного сочетания данных феноменов. Более того, федерализм зачастую подвергается жесткой критике за определенные недемократические элементы.

Так, можно выделить различия по весу голосов избирателей при выборах второй палаты парламента, состоящей в федеративных государствах из представителей субъектов федерации. Ассиметричный федерализм нарушает принцип равенства голосов, согласно которому каждый голос должен иметь одинаковый вес и ценность [11, с.282]. Как правило, верхние палаты парламента в федеративных государствах формируются из одинакового числа представителей субъектов федерации. При этом сами субъекты федерации по численности населения и соответственно избирателей могут существенно отличаться друг от друга, голоса избирателей менее населенных субъектов федерации имеют больший вес и ценность, чем голоса избирателей более многочисленных по населению субъектов. Подобное положение дел позволило А. Степану сделать заявление, что «все верхние палаты в какой-то степени нарушают демократический принцип равенства» [12, р.24].

Также недостатком федерализма с точки зрения реализации основ демократического политического режима видится в том, что субъекты федерации «не во всех случаях действительно «согласны» либо вступить либо оставаться в союзе» [13, р.88].

Попробуем ответить на вопрос о влиянии собственно этнического принципа в федеративном строительстве на реализацию демократических принципов.

Теоретически использование национально-территориального принципа в федеративном строительстве только способствует укоренению демократических основ государства и общества, ибо в данном случае интересы этнических меньшинств защищены наиболее надёжно.

Более того, институциональный дизайн национально-территориальных федераций позволяет автоматически переводить любое межэтническое противоречие на политический уровень (ущемлённые интересы этноса должен отстаивать субъект федерации, в котором этот этнос является титульным, либо представители субъекта федерации в палате парламента), что, соответственно, даёт возможность участникам

конфликта регулировать его политико-правовыми методами.

Как отмечает М.Х. Фарукшин, «в полиэтническом обществе принципиально важной проблемой является институциональное представительство интересов этнических групп, что также составляет один из аспектов демократической организации общества» [9, с.131].

Принцип институционального представительства этнолингвистических групп широко используется в современной практике этнического федерализма.

Профессор Фарукшин выделяет следующие виды данного представительства: «пропорциональное представительство этнических общностей в структурах федеральной и региональной власти; участие этнических общностей в политическом процессе, прежде всего в принятии политико-управленческих решений; наличие в структуре государства специального органа, занимающегося разработкой и осуществлением политики развития этнических общностей и межэтнических отношений» [9, С.126].

В таких национально-территориальных федерациях как Швейцария, Бельгия и Канада успешно реализуется соблюдение логичных пропорций представительства этнических групп в органах власти на разных уровнях.

Так, в Канаде установилось правило, в соответствии с которым пост генерал-губернатора занимают поочерёдно представители франко-канадской и англо-канадской общин. Всего из девяти мест в Верховном суде Канады три предоставляются представителям Квебека и шесть – представителям англо-язычных провинций. При формировании федерального правительства Канады соблюдается правило представительства франко-канадской и англо-канадской общин.

В Швейцарии все этнолингвистические группы представлены в органах государственной власти.

Можно вспомнить опыт Бельгии, где существует процедура «тревожного звонка», которая «позволяет каждой лингвистической группе блокировать проект законодательства на основе большинства в две трети, когда есть ощущение того, что текст направлен против интересов определённой лингвистической коммуны» [9, с. 127].

Вместе с тем, некоторые ученые резко критикуют за недемократичность практику российского этнофедерализма. Резко критикует российский этнофедерализм профессор А.Л. Салагаев. Ученый обращает внимание на влияние этнической составляющей на бюджетный федерализм в России. По его мнению, «кроме огромных дотаций северокавказским республикам, ассиметричность федеративного устройства России привела к тому, что политический вес главных республик (Татарстан, Башкортостан, Саха (Якутия), сделал их зачинщиками бюджетной асимметрии. Республики не без успеха пытаются выстроить с центром отношения конфедеративного типа. Эти субъекты имеют независимые от

федерального центра бюджеты, позволяющие им самостоятельно осуществлять социально-экономическую и культурную политику на собственной территории, а остальные регионы полагаются на федеральный бюджет» [14].

Казанский профессор С.А. Сергеев скептически относится к поискам символов этнической идентичности, которые инициируют этнонационалисты Татарстана [15].

Также в литературе критикуются отношения этнорегиональных политических элит и федерального центра в современной России [16].

Наиболее жесткая критика российского этнофедерализма связана с вопросом обоснованности его применения. Так, политолог Ачкасов утверждает, что «В ситуации, когда Российской Федерации в 15 из 21 национальной республики русские составляют или большинство населения, или наибольшую по численности этническую группу, национально-территориальный способ решения этнических проблем выглядит, по меньшей мере, спорно. В Основном законе 15 республик в 1990-е годы была закреплена невозможная с точки зрения демократических принципов вещь — навязывание воли меньшинства — большинству, только на том основании, что большинство имеет иную этническую принадлежность» [17, с. 35].

Профессор-социолог А.Л. Салагаев в работе, посвященной российскому ассиметричному этническому федерализму, отмечает, что «лишь в четырех субъектах РФ титульный этнос составляет более двух третей населения» [14]. Абсолютное большинство имеет место в Дагестане и Кабардино-Балкарии. В Калмыкии, Северной Осетии и Татарстане титульный этнос составляет более половины населения. При этом, как показано в работе, доля титульных этносов в этих национальных республиках возросла по сравнению с данными 1989 года [14].

Стоит отметить, что Ачкасов не отрицает важность защиты этнических интересов с точки зрения демократии. Но отмечает, что этнофедерализм не является единственным способом самоопределения. Он выделяет четыре альтернативы: корпоративную автономию, предполагающую полное признание этнических и национальных меньшинств государством с законодательным закреплением за ними прав на местное самоуправление и представительство на государственном уровне; национально-культурную автономию, согласно которой каждый гражданин многонациональной страны получает право заявить, к какой национальности он хочет принадлежать, а сами национальности становятся автономными (культурными) общностями, имеющими право создавать ассоциации, поддерживать контакты с представителями таких же общностей за рубежом, создавать культурные и образовательные учреждения и СМИ, издающиеся на родном языке и так далее; политическую автономию, при которой по решению высших органов власти государства на определенной территории учреждаются органы

власти и управления, которые в пределах своей компетенции наделяются правом принимать правовые акты, определять экономическое и социальное развитие автономии; наконец, модель «регионального государства [17, с. 35].

Наибольший интерес представляют труды В.Р. Филиппова, отличающиеся заметной жесткостью критики этнического федерализма. Во-первых, он опровергает саму постановку вопроса о правосубъектности этнической общности, ставит под сомнение возможность и объективность реализации права наций на самоопределение. Так, он пишет: «Коллективная правосубъектность онтологизированных этносов – это миф, сконструированный теми, кто желает получать те или иные дивиденды, выступая в роли выразителя интересов "своего народа". Законодательное поле, выстраиваемое на этом концепте, конфликтогенно по своей сути. Подобное нормотворчество – явный признак этнической модели легитимизации власти, иными словами – этнократического режима правления» [18, с.84]. Далее Филиппов выдвигает серьезный аргумент против этнической правосубъектности: «субъектом этнического права могут выступать как индивид, реализующий свое право на свободу этнической самоидентификации, так и группа лиц, ассоциированная по этническому принципу. При этом права ассоциации исчерпываются индивидуальными правами ее учредителей. Никаких дополнительных прав по отношению к правам личности группа, консолидированная по признаку этнической принадлежности, не имеет» [18, с.84].

Во-вторых, Филиппов выступает с позиции этнолога-конструктивиста, что позволяет ему опять же опровергать наличие «этнической сущности». Так, он утверждает, что «Мы если и употребляем случайно термин "этнос", то понимаем под ним лишь ситуативное статистическое множество индивидов субъективно маркирующих себя определенным этнонимом. При этом интерпретация ценностей, мобилизуемых для этнической самоидентификации, так же, как и мотивация такой самоидентификации, сугубо индивидуальны» [18, с.44].

Наконец, в-третьих, данный исследователь обращает внимание собственно на практику этнического федерализма, выявляя существенные недостатки оной.

Сделаем выводы.

Во-первых, и федерализм, и этнический федерализм как его разновидность, тесным образом связаны с демократией и способны взаимно поддерживать друг друга, что было показано выше.

Во-вторых, несмотря на очевидные преимущества и достоинства национально-территориальных федераций в плане реализации максимального представительства различных (в первую очередь этнических) групп в политической жизни, данные государства имеют четко выраженные и оформленные недостатки. Можно утверждать, что институциональная модель некоторых национально-территориальных

федераций явилась в известном смысле провоцирующим деструктивные процессы фактором. Более того, историческая практика знает примеры этнофедераций с жестким авторитарным режимом.

Таким образом, можно утверждать, что взаимоотношения этнического федерализма и демократии носят двойственный характер.

Отдельно следует сказать о перспективах этнофедерализма в России. Отсутствие укорененной демократии и развитой рыночной экономики в России автор считает основной причиной нежизнеспособности в здешних условиях этнофедерализма. Вместо институциональных механизмов федерации и демократии, в рамках которых в теории должны были договариваться и приходиться к консенсусу различные силы, имеет место практика торга с позиции силы. В отличие от опыта Канады и Бельгии, в конфликтах «центр - регионы» не участвовали и не участвуют национальные движения и политические партии. В упомянутых же выше демократических этнофедерациях именно они являлись и являются основными субъектами конфликта. Но, действуя в институциональных рамках, эти акторы регулярно приходили к решениям, так или иначе устраивающим все стороны этнополитических конфликтов.

Таким образом, без укорененной стабильной демократии в России успешное функционирование этнического федерализма невозможно.

Литература

1. D. Robertson, A Dictionary of the Modern Politics. N.Y., 1996, P. 36
2. А. Лейпхарт, Демократия в многосоставных обществах: сравнительное исследование. Аспект Пресс, Москва, 1997, С. 38
3. Р. Даль, Вопросы философии, № 3, 37—48 (1994)
4. А. Турэн, Международный журнал социальных наук, №1, 17-28 (1991)
5. Г. Эрмэ, Международный журнал социальных наук, №1, 11-17 (1991)
6. С. Хантингтон, Третья волна. Демократизация в конце XX века. РОССПЭН, Москва, 2003, С.17.
7. Дж. Дж. Стур, Полис, № 5, 12-24 (2003)
8. М.Х. Фарукшин, А.Г. Большаков, В.Ю. Дубровин, О.И. Зазнаев, Н.П. Игнатьев, М.Ю. Несмелова, С.А. Сергеев, Категории политической науки: очерки. Центр инновационных технологий, Казань, 2007. 294 с.
9. М.Х. Фарукшин, Федерализм: теоретические и прикладные аспекты. Юрист, Москва, 2004. 527 с.
10. Б.Н. Топорнин, Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование), Юрист, Москва, 2001. 374 с.
11. I. Duchacek, Comparative Federalism: The territorial dimension of politics. Lanham, 1987. 289 p.
12. A. Stepan, Toward a New Comparative Analysis of Democracy and Federalism. 54 p.
13. P. King, Federalism and Federation. Croom Helm, 1982. 327 p.
14. А.Л. Салагаев, В сб. Конфликты в социальной сфере: материалы V Всероссийской научно-практической конференции (с международным участием) 22-23 марта 2012 г., Издательство Казанского национального

исследовательского технологического университета, Казань, 2012. С. 41, 43

15. С.А. Сергеев, З.Х. Сергеева. Вестник Казанского технологического университета: Т. 15. № 24; Казань: Изд-во КНИТУ, 2012. – С. 166-171.
16. А.Л. Салагаев, С.А. Сергеев, Л.В. Лучшева. Вестник Казанского государственного технологического университета. № 3. 325-334. (2010)
17. В.А. Ачкасов. Конфликтный потенциал этнофедерализма // (<http://www.politex.info/content/view/430/30/>)
18. В.Р. Филиппов, Критика этнического федерализма. ЦЦРИ РАН, Москва, 2003, с.44, 84.

© Г. А. Прожилов - асс. каф. социальной и политической конфликтологии КНИТУ, gleb-pro@yandex.ru.