

ПОЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Д.В. Скрипниченко

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ И НАЦИОНАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ФЕДЕРАЛИЗМА

Аннотация. Специфика современной модели федеративного устройства России обусловлена целым рядом исторических причин и факторов, повлиявших на формирование территории и институционального дизайна нашей страны. Среди постоянных факторов, оказывающих влияние на специфику развития федеративной системы России, следует отметить: значительный размер территории, многонациональный состав населения, особую роль государства в регулировании социально-политического развития. За последние несколько десятков лет количество федераций в мире непрерывноменялось: одни распадались, на их месте возникали новые. На их распад и консолидацию влияет целая группа факторов, на основе которых можно провести классификацию федераций. В зависимости от того, какой фактор является доминирующим, можно выделить следующие разновидности федераций: договорные и конституционные; территориальные, национальные и смешанные; двусубъектные и полисубъектные. Федерации, четко отвечающим критериям определенно вида, сложно встретить на политической карте мира, федерация может содержать в себе в разной степени выраженности признаки разных видов.

Ключевые слова: международные отношения, политика, федерация, федерализм, территориальное устройство, национализм, государство, интересы, безопасность, ценности

За последние несколько десятков лет количество федераций в мире менялось: одни распадались, на их месте возникали новые. На их распад и консолидацию влияет целая группа факторов, на основе которых можно провести классификацию федераций.

В зависимости от того, какой фактор является доминирующим, можно выделить следующие разновидности федераций: договорные и конституционные; территориальные, национальные и смешанные; двусубъектные и полисубъектные. Федерации, четко отвечающим критериям определенно вида, сложно встретить на политической карте мира, федерация может содержать в себе в разной степени выраженности признаки разных видов. В рамках рассмотрения заданной темы, необходимо более подробно остановиться на классификации федераций по границам проживания этно-культурных меньшинств. Субъекты в территориальных федерациях формируются на основе географических, ландшафтных особенностей местности. Также территориальный принцип формирования федерации может использоваться для целенаправленного стирания

границ между ареалами проживания этно-культурных меньшинств для избегания сепаратистских настроений.

Одним из первых развернутую классификацию федераций предложил П. Кинг. Он исследовал федерализм как самостоятельное явление и определял федерацию как «институциональное образование, принявшее форму суверенного государства отличающееся от других государств тем, что центральная власть включает региональные единицы в процессе принятия решений на определенной конституционно-закрепленной основе». П. Кинг, предлагает определять федерации, исходя из разделения на субъекты, избегая совпадение границ с национальным анклавом по территориальному признаку. Основными признаками данных федераций являются:

- представительство носит преимущественно территориальный характер.
- территориальное представительство обеспечивается по крайней мере на двух уровнях власти (местном и региональном).
- региональные единицы электорально или каким-либо другим образом включены в про-

цесс принятия решений на общенациональном уровне.

Включение регионов в процесс принятия решений центром может быть изменено только путем изменения конституции, а не какими-либо иными способами.

Представительство граждан базируется на региональном принципе, который, по мнению Кинга, представляет собой главную отличительную черту федерации. Региональная автономия и представительство, таким образом, гарантированы конституционно.

У. Райкер же называл федерацию как политическую практику мифом. По его мнению, сложно определить точное количество федерации. На основе исследования федерализма в США он определил три ключевые черты федерализма, которые он считал основополагающими:

- федерация – это результат переговоров, в ходе которых ранее независимые политические субъекты соглашаются пожертвовать частью своего суверенитета, чтобы извлечь из этого экономические, политические и прочие выгоды;
- федерализм декларирует и гарантирует права и свободы меньшинств.
- субъекты федерации равны между собой.

Федерация, исходя из этого, представляется как децентрализованная политическая система, обладающая конституционными органами власти, в рамках которой территориальные единицы включены в политику компромисса. Данные признаки определяются на основании права определенных групп на признание и самоопределение, которое влечет за собой особый формат политического участия в рамках группы и государства в целом. Чаще данные группы представляют национально-культурные меньшинства, которые под действием различных обстоятельств на определенных этапах своего исторического пути отстаивают свое право на самоопределение и признание определенного перечня политических прав. Но даже в условиях полинациональных обществ, не каждое национальное меньшинство обладает автономией, равной субъекту федерации. Границы национального ареала не всегда совпадают с границами субъекта федерации определенного национального меньшинства. Такая ситуация возможна в нескольких случаях: когда ареалы проживания нескольких меньшинств одновременно совпадают и если

предпочтение при формировании границ субъекта с вытекающими из этого полномочиями будет отдано одному из меньшинств, то это может стать причиной затяжного конфликта¹; также полное совпадение границ проживания меньшинства и субъекта федерации дает высокую вероятность сепаратизма.

М. Бержес попытался расширить понятие федерализма и отмечал, что помимо автономии для создания федерации необходимы такие факторы как терпимость, уважение и компромисс между территориальными единицами. В данной интерпретации из числа федераций исключаются СССР, Югославия, Чехословакия. Фундаментом для образования данных федераций была идеологическая платформа, после потери актуальности которой, федерации распались.

Существует мнение, что национальные и смешанные федерации менее устойчивы. Практической аргументацией данного тезиса выступает распад Югославии и СССР. Но не стоит забывать, что причиной распада этих федераций послужила совокупность факторов. Доказательством этому служит существование в настоящий момент федераций, в основе которых лежит национальный или национально-территориальный территориальный принцип устройства (Российская Федерация, Индия, Бельгия, Канада, Швейцария, Эфиопия и др).

Данной точки зрения придерживается Р. Галлиссо. Он считает, что «практически никакое федеративное государство, образованное на национальной основе, нежизнеспособно: микросоюзы превращаются в сплоченные воинствующие образования, постоянно занятые разрешением этнических споров с целью захвата власти».² Наличие этногосударственных субъектов признается серьезным конфликтогенным фактором.

Угрозы распада потенциально существуют и в территориальных федерациях. Субъекты с более высоким уровнем экономического развития

¹ Манойло А.В. Ценностные основы управления межцивилизационными конфликтами: российская модель. // Вестник Моск. ун-та. Серия 12. Политические науки. – 2012. - №3. – С. 89-92.

² Галлиссо Р. Одолеть национализм или национализм одолевает нас: Специализированная информация: Реферат. - М.: РАН ИНИОН, 1993.

и выгодным географическим положением могут требовать особых преференций и расширения автономии, вплоть до выхода из состава федерации. Как правило, политические элиты данных территорий более активно принимают участие в процессе принятия решений, как это, например, происходит в главном нефтяном штате Венесуэлы Сулии.

Насколько справедлива идея о том, что граждане имеют право на представительство на основе региональных различий. Имеют ли этнорегионы право на то, что их культурное или иное отличие будет закреплено конституционными и другими способами государственной защиты, соотношение права большинства и меньшинства, – это все оказывает влияние на характер федеративных отношений, закрепление тех или иных полномочий за каждым уровнем власти.

В государствах с полиэтничным населением, компактно проживающим на исторически сложившейся территории, федерализм способен сыграть важную роль в решении национального вопроса. Естественно, что сам по себе федерализм не способен разрешить подобные проблемы, поскольку это зависит и от многих других факторов. Если в основе выделения субъектов федерации лежит принадлежность к определенному этносу, то это создает ряд особенностей, которые, как правило, отражаются на институциональном дизайне государства.

На определенном этапе своего исторического развития у многих этносов возникает потребность в определенной степени обособления, позволяющей ускорить их внутреннюю консолидацию, лучше обеспечить сохранение самобытности каждого этноса, его языка, культуры, традиций, обычаев и т.д. Федерация позволяет удовлетворить эту историческую потребность и в то же время сохранить единство и территориальную целостность многонационального государства.

Хабермас рассматривает федерализм как противоядие национализму, если государство конструирует свои политические сообщества на основе конституционного патриотизма, который признает все формы культурных различий и отражает стремление всех групп внутри гражданского общества.

Советский федерализм развивался как способ решения национального вопроса.

Создание внутри федерации отдельных частей с разной степенью автономии неизбежно усложняет его структуру, создает дополнительные трудности и может вызвать опасность радикального национализма, сепаратизма или выходы из состава некоторых субъектов и образование новых независимых государств. Но в целом использование принципа федерализма способствует гармонизации межэтнических отношений в государстве. Например, переход Индии от унитаризма к территориальному федерализму, а затем к частичному национально-территориальному федерализму позволил существенно смягчить межнациональные противоречия и конфликты и укрепить территориальное единство страны. Недавний переход Бельгии от унитаризма к этнотерриториальному федерализму во многом снял былую остроту национально-языковой проблемы и межнациональную напряженность и в то же время уберек страну от развала, несмотря на то, что многие исследователи считают Бельгию обреченной на распад на две составные части.

Британский юрист Альбер Дайси считал, что в мультиэтнических сообществах федерализм может рассматриваться как «территориальный» и как «не территориальный» проект. Практической основой для развития «не территориального» измерения федерализма послужило неравномерное расселение представителей определенного этноса. В рамках одной территориальной единицы могут проживать представители нескольких этносов в разной пропорции, также могут существовать спорные территории, право проживания на которой в большинстве могут одновременно несколько этносов, приводя развернутые системы аргументов для этого.

М. Штейн рассматривает соотношения территориального и этнического федерализма в следующем ключе. В территориальном федерализме региональные сообщества наиболее адекватно представлены через пространственную замкнутость в рамках территориальной единицы, что базируется на убеждении необходимости соответствующего территориального признания этнорегиональных и национальных сообществ³.

У. Ливингстоном разрабатывалась идея федерального общества, где границы между субъектами

³ Stein M., Federal political systems and federal societies 2002. с. 57

федерации соответствуют границам между этническими, религиозными или лингвистическими сообществами. Для Лингвистона без наличия четких территориальных границ государство нельзя считать федеративным. Оно может быть названо функциональным, плюралистическим или в определенной степени корпоративистским⁴. Во многом эти идеи совпадают с концепцией «конкурентного федерализма», которая получила свое развитие в 70-е годы прошлого века. Общество считалось первичнее его политических институтов. Федеративными считались только многосоставные государства, в рамках каждой части которого проживают группы людей, объединенная общим признаком.

В этом случае возникает необходимость предоставления различных прав меньшинствам, рассеяно проживающим на нескольких территориях. Марксист О. Бауэр попытался решить эту проблему в масштабах Австро-Венгрии. В частности, он выдвинул идею национально-культурной автономии. Решение проблемы демократизации Австро-Венгерской империи заключалось в обеспечении культурных прав географически разбросанности этнических групп путем представления им вне-территориальной институциональной поддержки в сочетании с нетерриториальной формой политического представительства⁵. В данном случае прослеживается попытка синтезировать принципы территориальной и не территориальной концепций федерализма.

Политическая практика знает несколько примеров реализации подобных замыслов, в основе которых лежит признание разнообразия. Например, Индия, Югославия, Канада и проч. В конечном итоге все эти примеры приводили к модели федерального государства. Федерализм выступает в качестве механизма, которые создает необходимую институциональную базу для гарантированного многообразия и гарантированного единства при этом.

Насколько федерализм как форма управления в мультиэтнических обществах является эффективным ответом на экономические, социальные и политические условия, определяется раскрытием следующих пунктов:⁶.

- закрепление за меньшинствами национальной автономии с полным этническим и государственным признанием и представительством на государственном уровне.
- использование модели регионального государства.
- использование той или иной формы федерализма для интеграции многих наций или этнических групп в большие политические сообщества, если за ними сохранено право на свою специфическую идентичность.

Новый толчок развитию федерализма дают процессы глобализации и регионализации в современном мире. Регионы, города, ТНК выступают конкурентами национального государства.

Библиография

1. Галлиссо Р. Одолеть национализм или национализм одолевает нас: Специализированная информация: Реферат. - М.: РАН ИНИОН, 1993.
2. Stein M., Federal political systems and federal societies. 2002.
3. William S. Livingsto, Federalism and constitutional change. 2000.
4. Б. Андерсон и О.Бауэр, Нации и национализм М., Праксис, 2002.
5. В. А. Ачкасов, Этнополитология, СПб, 2005.
6. Манойло А.В. Ценностные основы управления междивизиационными конфликтами: российская модель. // Вестник Моск. ун-та. Серия 12. Политические науки. – 2012.-№3. – С. 89-92.
7. В.Л. Бунчук Региональная политика федеративного государства как механизм оптимизации и совершенствования федеративных отношений // Национальная безопасность / nota bene.-2012.-6.-С. 22-27.

⁴ William S. Livingsto, Federalism and constitutional change. 2000. с. 2.

⁵ Б. Андерсон и О.Бауэр, Нации и национализм М., Праксис, 2002.

⁶ В. А. Ачкасов, Этнополитология, СПб, 2005, с. 277-279

8. А. В. Манойло Интересы внешней политики США в Афганистане // Национальная безопасность / nota bene.-2012.-3.-С. 76-81.
9. И. В. Бочарников Северо-Кавказский регион: проблемы и перспективы реализации государственной политики России // Международные отношения.-2012.-1.-С. 36-45.
10. Н. М. Добрынин, М. В. Глигич-Золотарева Управление развитием федерации: прикладной системный анализ в сфере государственно-территориального устройства. Часть 4. Алгоритм решения системных проблем федерализма // Право и политика.-2011.-№9.-С. 1414-1430. URL: http://www.nbpublish.com/go_to_article.php?id=15629.
11. М. Б. Бекбосынов Представления о федерализме российских и зарубежных ученых // Право и политика.-2011.-№12.-С. 2097-2101. URL: http://www.nbpublish.com/go_to_article.php?id=16764.
12. Р.К. Искужин Опыт советского федерализма в государственном строительстве Российской Федерации // Политика и общество.-2012.-№12.-С. 114-120. URL: http://www.nbpublish.com/go_to_article.php?id=22775.

References

1. Gallisso R. Odolet' natsionalizm ili natsionalizm odoleet nas: Spetsializirovannaya informatsiya: Referat.- М.: RAN INION, 1993.
2. Stein M., Federal political systems and federal societies. 2002.
3. William S. Livingsto, Federalism and constitutional change. 2000.
4. B. Anderson i O.Bauer, Natsii i natsionalizm M., Praksis, 2002.
5. V. A. Achkasov, Etnopolitologiya, SPb, 2005.
6. Manoilo A.V. Tsennostnye osnovy upravleniya mezhtsivilizatsionnymi konfliktami: rossiiskaya model'. // Vestnik Mosk. un-ta. Seriya 12. Politicheskie nauki. – 2012.-№3. – S. 89-92.
7. V.L. Bunchuk Regional'naya politika federativnogo gosudarstva kak mekhanizm optimizatsii i sovershenstvovaniya federativnykh otnoshenii // Natsional'naya bezopasnost' / nota bene.-2012.-6.-С. 22-27.
8. A. V. Manoilo Interesy vneshnei politiki SShA v Afganistane // Natsional'naya bezopasnost' / nota bene.-2012.-3.-С. 76-81.
9. I. V. Bocharnikov Severo-Kavkazskii region: problemy i perspektivy realizatsii gosudarstvennoi politiki Rossii // Mezhdunarodnye otnosheniya.-2012.-1.-С. 36-45.
10. N. М. Dobrynin, М. V. Gligich-Zolotareva Upravlenie razvitiem federatsii: prikladnoi sistemnyi analiz v sfere gosudarstvenno-territorial'nogo ustroistva. Chast' 4. Algoritm resheniya sistemnykh problem federalizma // Pravo i politika.-2011.-№9.-С. 1414-1430. URL: http://www.nbpublish.com/go_to_article.php?id=15629.
11. М. В. Bekbosynov Predstavleniya o federalizme rossiiskikh i zarubezhnykh uchenykh // Pravo i politika.-2011.-№12.-С. 2097-2101. URL: http://www.nbpublish.com/go_to_article.php?id=16764.
12. R.K. Iskuzhin Opyt sovetskogo federalizma v gosudarstvennom stroitel'stve Rossiiskoi Federatsii // Politika i obshchestvo.-2012.-№12.-С. 114-120. URL: http://www.nbpublish.com/go_to_article.php?id=22775