

ГОСУДАРСТВЕННОЕ СОБРАНИЕ – КУРУЛТАЙ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН

ГБОУ ВО «БАШКИРСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
И УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ГЛАВЕ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН»

**ФЕДЕРАЛИЗМ  
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:  
ДИАЛЕКТИКА ВЗАИМООТНОШЕНИЙ  
МЕЖДУ ГОСУДАРСТВОМ И СУБЪЕКТАМИ**

Материалы республиканской научно-практической конференции,  
посвященной Дню Республики Башкортостан

*6 октября 2015 года*

Уфа

УДК 342.24  
ББК 67.400.532.2  
Ф32

*Рекомендовано к изданию Научным советом БАГСУ*

**Редакционная коллегия:**

**К. Б. Толкачев**, Председатель Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, д-р юрид. наук;

**С. Н. Лаврентьев**, ректор Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан, канд. ист. наук;

**М. А. Шайхулов**, руководитель Секретариата Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, канд. социол. наук;

**Н. Р. Янбухтин**, заместитель руководителя Секретариата Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, канд. юрид. наук;

**Л. И. Газизова**, руководитель НИЦ Проблем управления и государственной службы Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан, канд. полит. наук;

**Н. А. Евдокимов**, начальник отдела политических исследований НИЦ Проблем управления и государственной службы Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан, канд. полит. наук.

**Ответственный редактор:**

**С. А. Севастьянов**, вед. науч. сотр. отдела политических исследований НИЦ Проблем управления и государственной службы Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан, канд. ист. наук.

**Федерализм в современной России: диалектика взаимоотношений  
Ф32 между государством и субъектами : материалы респ. науч.-практ. конф. /**  
Отв. ред. С. А. Севастьянов. – Уфа : БАГСУ, 2015. – 88 с.

ISBN 978-5-4457-0085-2

В сборнике представлены материалы республиканской научно-практической конференции, посвященной Дню Республики Башкортостан. В статьях, вошедших в сборник, рассматриваются актуальные вопросы становления и развития федерализма в современной России, а также теоретические, исторические и нормативно-правовые аспекты взаимоотношений между государством и субъектами.

Сборник рекомендуется научным работникам, преподавателям, аспирантам, депутатам, государственным и муниципальным служащим, всем интересующимся вопросами истории и современного состояния федерализма.

Издание сборника стало возможным благодаря помощи депутата Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан от Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» Рамазанова Рамазана Омаровича.

УДК 342.24  
ББК 67.400.532.2

ISBN 978-5-4457-0085-2

© Оформление. ГБОУ ВО «БАГСУ», 2015

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>К. Б. Толкачев.</b> РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОБРАНИЯ – КУРУЛТАЯ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН В РАЗВИТИИ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА .....	4
<b>С. Н. Лаврентьев.</b> ФЕДЕРАЛИЗМ И ПРОБЛЕМА ФОРМИРОВАНИЯ ОБЩЕ-РОССИЙСКОЙ ГРАЖДАНСКОЙ ИДЕНТИЧНОСТИ .....	8
<b>З. И. Еникеев.</b> ВКЛАД БАШКОРТОСТАНА В РАЗВИТИЕ ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ .....	13
<b>Ю. Н. Дорожкин.</b> ФЕДЕРАЛИЗМ КАК ПРИНЦИП ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА И ПОЛИТИЧЕСКАЯ РЕАЛЬНОСТЬ: СОВРЕМЕННЫЙ РОССИЙСКИЙ ОПЫТ .....	16
<b>Ф. М. Раянов.</b> ФЕДЕРАЛИЗМ И ЕГО МЕСТО В СИСТЕМЕ ИНСТИТУТОВ ОБЩЕСТВОВЕДЕНИЯ .....	20
<b>И. У. Зулькарнай.</b> КОНЦЕПЦИЯ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА .....	27
<b>А. Т. Бердин.</b> ДИАЛЕКТИКА ВЗАИМООТНОШЕНИЙ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВОМ И АВТОНОМИЯМИ В ИСТОРИОСОФИИ БАШКОРТОСТАНА .....	33
<b>А. Р. Даутова.</b> ОСНОВАНИЯ СОВЕТСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА .....	39
<b>Р. Р. Вахитов.</b> ФЕДЕРАЛИЗМ, НАЦИИ И ЭТНОСОСЛОВИЯ В РОССИИ .....	42
<b>Л. Б. Заманова.</b> РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: ДИСБАЛАНС ПРОЦЕССОВ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ .....	50
<b>И. Р. Аминов.</b> МИГРАЦИОННЫЙ ФОН ЭТНОПОЛИТИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ В ФЕДЕРАТИВНОЙ РОССИИ .....	53
<b>Л. С. Абдуллина, Е. А. Беляев.</b> ПОЛИТИЧЕСКИЕ УСТАНОВКИ РУССКОГО НАЦИОНАЛ-ПАТРИОТИЗМА: МЕЖДУ ФЕДЕРАЛИЗМОМ И УНИТАРИЗМОМ (НА ПРИМЕРЕ «КОНГРЕССА РУССКИХ ОБЩИН» И ПАРТИИ «РОДИНА») .....	59
<b>А. Г. Мельников.</b> СПЕЦИФИКА ИНСТИТУТА ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В ПОСТСОВЕТСКОМ БАШКОРТОСТАНАЕ .....	62
<b>К. И. Миннихметова.</b> ОПЫТ И РАЗВИТИЕ ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ И США: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ .....	69
<b>А. Ф. Яхина-Иванова.</b> ПРАКТИКА СТАНОВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ГРАЖДАНСКОЙ НАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ .....	75
<b>М. Б. Ямалов.</b> О ДАЛЬНЕЙШЕЙ АКТУАЛИЗАЦИИ ПРОБЛЕМ ФЕДЕРАЛИЗМА В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ .....	81
<b>Сведения об авторах</b> .....	86

## **РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОБРАНИЯ – КУРУЛТАЯ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН В РАЗВИТИИ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА**

*К. Б. Толкачев*

Федерализм в современной России является сравнительно новым политико-правовым институтом, находящимся в стадии своего становления и развития. Суть истинного федерализма – это, прежде всего, культура компромиссов между центральной властью и регионами, между большими и малочисленными народами, а также между различными субъектами федерации.

Это не только горизонтальное, но и вертикальное выстраивание государства с учетом всей совокупности социально-экономических и культурно-духовных интересов населяющих его народов. Если в этом взаимодействии достигается гармония, то результатом всегда является всестороннее укрепление государства – как в целом, так и его частей. И наоборот, перекосы в сторону излишних централизации или регионализации не приносят блага ни центру, ни регионам.

Импульсы к развитию федерализма в России идут не только из федерального центра, но и из российских регионов, поскольку органы государственной власти субъектов федерации активно участвуют в продолжающемся процессе федеративного строительства.

Башкортостан можно отнести к числу тех регионов, которые приняли самое активное участие в формировании федеративной модели государственного устройства в новейшей истории нашей страны. Республика во многом определяла дальнейшие векторы развития отношений федерального центра и регионов, алгоритмы их взаимодействия, способы разрешения противоречий. И высший законодательный (представительный) орган Республики Башкортостан с момента своего формирования принял участие в становлении и развитии российского федерализма.

Можно обозначить несколько векторов воздействия Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан на развитие российского федерализма.

Первое – это активная деятельность, направленная на становление реальной государственности в Республике Башкортостан и иных субъектах Российской Федерации. Ни для кого не секрет, что советская модель государственности, при всех достижениях Советского Союза, не предполагала существования сколь-либо развитых институтов государственной власти и системы законодательства в республиках, входящих в СССР.

В Башкортостане в начале 90-х годов прошлого века пришлось практически заново выстраивать систему законодательства республики и систему органов государственной власти, которые отвечали бы современным реалиям и соответствовали новому статусу республики как субъекта федеративного государства.

К моменту перехода к рыночной экономике республика, как и многие субъекты Российской Федерации, буквально восприняла тезис Бориса Николаевича Ельцина: «Берите суверенитета столько, сколько проглотите». И начала работать над созданием собственной правовой системы, которая зачастую не была тесно связана с федеральным законодательством, которое тогда, напомним, тоже только начало формироваться. Башкортостан не упустил шанса наполнить свою суверенность новым юридическим содержанием, чему в немалой степени способствовало подписание Договора о разграничении полномочий между РФ и РБ.

Благодаря этим действиям регион в девяностые годы реально взял на себя ответственность за поэтапное внедрение рыночных основ управления экономикой, не отдав их на откуп стихийности, исповедуемой пришедшими к власти либералами.

При этом следует отметить, что Башкортостан в своем политическом развитии опережал многие другие регионы страны, и наш опыт государственного строительства реципировался другими субъектами РФ, был им весьма полезен для создания собственной региональной системы государственного управления.

Многие законы, принятые Государственным Собранием в первые годы своей работы, послужили основой для принятых другими региональными парламентами законов, которые регулировали различные сферы общественных отношений, определяли структуру органов государственной власти, их полномочия, взаимодействие с органами местного самоуправления.

Более того, ряд законов Республики Башкортостан послужил основой для принятия федеральных законов. Нами была реализована данная Конституционным Судом Российской Федерации возможность опережающего правотворчества в тех сферах, которые не урегулированы федеральным законодательством. Поскольку многие жизненно важные сферы общественных отношений не были тогда в должной мере урегулированы на федеральном уровне, парламент Башкортостана принимал собственные законы, важные для нормального социально-экономического и общественно-политического развития региона. Они сыграли важную роль для дальнейшего развития республики и, показав свою эффективность на уровне региона, послужили основой для принятия ряда федеральных законов.

Впоследствии прошла процедура согласования федеральных и региональных законов, что было, безусловно, своевременным и необходимым. Нами было переработано около 200 республиканских законов. Психологически было непросто отказываться от тех из них, которые на практике доказали свою состоятельность и показали определенную результативность. До сих пор остаюсь при своем мнении: необходимо было переориентировать некоторые такие документы на федеральный уровень, придав им принципиально новый статус.

Второе направление участия нашего парламента в развитии федерализма. Государственное Собрание Башкортостана сыграло важную роль в выстраивании взаимодействий между органами государственной власти России и органами государственной власти субъектов федерации.

Поскольку прежде у нас в стране не было традиций и сложившейся практики партнерства двух уровней государственной власти, присущих всякому федеративному государству, шел крайне непростой, во многом болезненный процесс выстраивания системы взаимодействия государственной власти федерации и ее субъектов. Случались конфликтные ситуации, не всегда отдельные представители федеральных органов государственной власти понимали суть федеративных отношений и необходимость выстраивания конструктивного диалога с российскими регионами. Но и при этом парламент республики всегда последовательно, предельно корректно и настойчиво проводил курс на дальнейшее развитие именно федеративных начал в российском государстве. Деятельность Государственного Собрания республики всегда была примером ответственности, новаторства и субсидиарности для органов государственной власти других регионов страны. Мы всегда боролись как со стремлением к чрезмерной самостоятельности регионов, так и со сползанием к дефедерализации.

Наше Государственное Собрание последовательно отстаивает интересы субъектов Российской Федерации в Конституционном суде. Так, мы обратились в Конституционный суд Российской Федерации с предложением о том, чтобы вопросы, касающиеся внесения изменений или проверки на предмет соответствия Основному закону страны конституций и уставов субъектов РФ, мог рассматривать только Конституционный суд страны, и мы добились принятия этого решения. Сейчас, благодаря нашему парламенту, суды общей юрисдикции не вправе давать оценку Основным законам субъектов Российской Федерации, ставя тем самым под сомнение основы отечественного федерализма.

Третий вектор. Пользуясь правом законодательной инициативы, Государственное Собрание Башкортостана все годы своего существования активно воздействовало на формирование федерального законодательства.

За все время работы пятого созыва Государственного Собрания (т. е. два полных года) в российский парламент было направлено 29 законодательных инициатив о внесении изменений в федеральные законы. На сегодняшний день 5 из них обрели статус закона, остальные находятся на разных стадиях рассмотрения в Государственной Думе и ее комитетах.

Если сравнить данные показатели региональных парламентов Приволжского федерального округа за два последних года, то Государственное Собрание на сегодняшний день занимает второе место по числу внесенных законопроектов после Самарской Губернской Думы и первое место по количеству принятых Государственной Думой и подписанных Президентом России.

Наш парламент продвигает инициативы, направленные не только на регулирование отдельных сфер и частных проблем общественного развития, но и на дальнейшее совершенствование федеративных отношений и федерализма в целом.

В настоящее время мы пытаемся преодолеть элементы централизации полномочий на федеральном уровне, лишение субъектов федерации права на законотворчество по многим вопросам их совместного ведения с Российской Федерацией, стягивание полномочий от субъектов федерации к федеральному центру. Все мы знаем, что во многих федеральных законах, регламентирующих предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, где в названии содержится понятие «Общие принципы», на деле предельно детально и конкретно устанавливаются единые для всех регионов страны правила. Ну а если следовать из логики, то и субъекты федерации должны участвовать в их выработке и установлении, с тем чтобы при их принятии Федеральным собранием учитывались мнения регионов, учитывалась их специфика, особенности, отличия.

Многие современные проблемы нашей федерации порождены тем, что существует и продолжает оставаться конфликтной сфера совместного ведения. В идеале ее не должно быть. Должна быть абсолютная юрисдикция субъекта федерации, куда федеральный законодатель не вправе вмешиваться, не вправе своими нормативными документами принимать участие в их регулировании. Но такого пока нет. И мы на протяжении ряда лет пытаемся довести до Федерального Собрания идею о необходимости принятия Конституционного закона «О статусе субъекта Российской Федерации». Это возможно. Сегодня есть решение Конституционного Суда России, позволяющее это сделать. Действительно мы сейчас все еще не знаем границ своего статуса, нет нашей исключительной юрисдикции. Федеральный законодатель вправе принять любой закон, и мы вынуждены будем приводить свое законодательство в соответствие с ним. Реальная федерация у нас будет тогда, когда будет решен вопрос разграничения

полномочий. Тогда, когда будет стабильная компетенция, определенные предметы ведения субъектов федерации и исключительная компетенция федерального центра.

Подводя итог сказанному, хочу отметить, что Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан играет активную роль в развитии российской модели федерализма и намерено сделать многое для ее совершенствования.

## **ФЕДЕРАЛИЗМ И ПРОБЛЕМА ФОРМИРОВАНИЯ ОБЩЕРОССИЙСКОЙ ГРАЖДАНСКОЙ ИДЕНТИЧНОСТИ**

*С. Н. Лаврентьев*

Наряду с Индией и Соединенными Штатами Америки, Российская Федерация, как правопреемница СССР, остается одной из самых полиэтничных государств мира. За столетия совместного проживания народы России выработали эффективную модель социального взаимодействия, хотя и не всегда понятную для европейского менталитета.

В период царствования императора Николая I, во Франции была опубликована книга Астольфа де Кюстина «Россия в 1839 году», на страницах которой впервые был изобретен ярлык «тюрьмы народов». Однако если исходить из фактов, а не идеологической фразеологии, то ни один из населявших Россию малых народов не исчез. Напротив, большинство этносов усилили свой демографический вес и в абсолютных, и в удельных величинах. Например, вайнахи, якуты, калмыки. Вместе с тем на территории Западной Европы в период средневековья проживало около 200 этносов, тогда как до современности дожили только 20. В этом аспекте россияне могли бы назвать Европу «кладбищем народов», однако к чести наших ученых и публицистов никто не опустился до подобного рода «черного пиара».

Россия никогда не была империей в европейском смысле этого понятия. Например, до 1917 года Финляндия имела собственную армию, которую государь император не имел права использовать за пределами финской территории, полицию, которая не подчинялась центральному департаменту полиции в Санкт-Петербурге. Задолго до манифеста 1905 года об образовании Государственной Думы Финляндия имела парламент, конституцию, вела делопроизводство на финском языке и пользовалась католическим грегорианским календарем. Все собираемые в Финляндии налоги тратились исключительно на местные нужды. Подобно будущей передаче Крыма Украине, в 1811 году Александр I своим указом



передал Великому Княжеству Финляндскому территорию Карелии с городом Выборг, которые Россия получила от Швеции по Ништадскому мирному договору, заключенному Петром I. Польша, эмираты Средней Азии до 1917 года функционировали с Россией скорее в формате содружества или унии под властью одной короны, нежели централизованного имперского государства.

Вместе с тем, негативный политический опыт России XX столетия породил в среде политической элиты и политологического научного сообщества своего рода фобию децентрализации вообще и федерализма в частности. Фактами, давшими повод для пессимизма, стали распад Российской Империи после неудачной для нашего Отечества Первой Мировой войны, исчезновение Советского Союза в 1991 году, а также «парад суверенитетов», вооруженный мятеж в Чеченской Республике в 90-е гг. XX столетия.

Таким образом, подобные фобии имеют под собой определенные основания. Ведь наиболее интенсивные процессы «сецессии», то есть сепаратистского отделения, как правило, протекали на территориях, обладавших наибольшей политической и экономической самостоятельностью. В Российской Империи – Финляндия, Польша, Прибалтика. В СССР – Грузия, Эстония, Латвия и Литва. Все вышеперечисленные союзные республики были «убыточными» для союзного бюджета, то есть получали средств больше, нежели вкладывали, при этом качество жизни в этих субъектах Союза СССР было существенно выше, нежели в псевдометрополии – РСФСР. К Грузии, Украине, Азербайджану были присоединены территории, никогда ранее в их состав не входившие, однако это не помогло «купить» их политическую лояльность.

В аспекте развития национальных языков и культур права союзных республик значительно превышали права субъектов Российской Федерации даже в период «парада суверенитетов». Так, русский язык в качестве второго государственного был принят в Грузии только в 80-х гг. XX века, что вызвало бурные акции протеста тбилисского студенчества.

С одной стороны, эпохальный эксперимент Советского Союза показал, что лояльность политических элит невозможно приобрести способом финансовых преференций или выходящих за рамки федеративной модели политических полномочий, с другой стороны, отказываясь от принципов федерализма в пользу унитаризма, мы добровольно снижаем эффективность российской государственности. Унитаризм не объединяет, а разделяет людей, препятствует формированию единой гражданской нации.

Устраняя угрозу сецессии, Россия теряет гибкость и структурность политического, экономического и социального управления территориями. Снижается оперативность административного реагирования, повышается вероятность «заклинивания» в управленческих цепях, что неизбежно ска-

зывается на экономике и качестве жизни граждан. В результате мы получаем серьезную угрозу экономической безопасности, которая в свою очередь породит новые политические риски.

Какую же концептуальную альтернативу представляется возможным рекомендовать в сложившейся ситуации? Основной тезис моего доклада состоит в том, что правильно организованный федерализм не несет в себе угрозы территориальной целостности страны и связности государственного геополитического пространства. Федеративное государственное устройство не создает рисков политическому единству Соединенных Штатов Америки. Федеративный строй не ставит под сомнение суверенитет и территориальную целостность Германии. Напротив, германский федерализм способствует политической социализации немцев как единой гражданской нации. В чем же в таком случае заключается причина неудачных попыток привить федерализм на российскую почву?

С одной стороны, надо признать объективными аргументы тех исследователей, которые указывают на серьезные отличия России от Европы в аспектах конструкции политической системы, этнической структуры населения и исторической судьбы населяющих ее народов. Например, в Германии и баварцы, и саксонцы, несмотря на определенные культурные различия, остаются всего лишь субэтнотами немецкой нации. Федеративное устройство США носит так называемый конгруэнтный характер. В процессе государственного строительства американские штаты формировались исключительно по территориальному признаку, границы нарезались, без преувеличения сказать, «по линейке», чтобы убедиться в этом, достаточно взглянуть на политическую карту США. Более того, еще отцы-основатели США законодательно запрещали компактное расселение мигрантов различных этнических групп на территории отдельных штатов. Практика законодательной дискриминации индейских народов до конца не изжита и в наши дни. То есть знаменитый «плавильный котел», в котором формировалась гражданская нация США, работал как политический инструмент принудительного характера.

С другой стороны, есть все научные основания полагать, что принципы федерализма можно адаптировать к российским условиям. Прежде всего проблема видится в том, что и столичная, и региональные элиты не имеют представления о том, что такое реальный федерализм. Зачастую за федерализм выдаются узкогрупповые или ведомственные политические интересы, которые облачаются в федеративную фразеологию.

Во-первых, вопреки распространенному стереотипу советской политической культуры субъект федерации не имеет права проводить односторонний референдум о собственной независимости или изменении статуса

или территориальных границ субъекта федерации. Такой референдум может быть проведен только в общенациональном масштабе.

Во-вторых, классическая федеративная модель исключает возможность контроля субъекта федерации над армейскими гарнизонами, расположенными на их территории, территориальными органами государственной безопасности, органами МВД. Исключение может быть сделано только для полиции общественной безопасности и волонтерских общественных объединений правоохранительной направленности. То есть политические механизмы подлинного федерализма не создают угрозы вооруженного мятежа в каком-либо из субъектов федерации. Легкость сецессии Финляндии в 1917 году объяснялась, в том числе, наличием собственных вооруженных сил, которые не участвовали в боевых действиях на фронтах Первой Мировой войны, а впоследствии стали угрожать Петрограду, что вынудило В.И. Ленина предоставить независимость Финляндии одним росчерком пера.

В-третьих, субъект федерации имеет право на собственную Конституцию, но формулировка «суверенное государство в составе России» – есть грубое нарушение принципов федерализма. Суверенные государства могут быть исключительно в составе конфедеративного государства, но отнюдь не федеративного.

В-четвертых, теория федерализма предусматривает наличие единого федеративного договора, однако двухсторонние договоры между центром и отдельным субъектом федерации заключаться не могут. Подобные двухсторонние договоры, оговаривающие особые права субъекта также являются неотъемлемым признаком конфедеративного государства.

Теперь несколько слов о тех преимуществах, которые несет с собой федерализм. Например, двухуровневое законодательство, не дублирующее федеральные законы, но позволяющее осуществлять гибкое правовое регулирование на отдельных территориях. Для России с ее многочисленными климатическими, экономическими и демографическими зонами федерализм – это единственный шанс построить гибкую, современную и высокоэффективную экономику.

Присущий реальному федерализму двухпалатный парламент является эффективным инструментом для регионов осуществлять политическое влияние на формирование и функционирование органов государственной власти и управления федерального центра, важным элементом демократической политической власти.

Не будем забывать о таком важнейшем институте федерализма, как двухуровневый государственный бюджет. На сегодняшний день многие, если не большинство, из проблем российских регионов связаны с наруше-

нием федеративного принципа пропорционального разделения собираемых налогов между центром и субъектами федерации.

Федерализм способствует формированию общегражданской идентичности, однако и общегражданская идентичность связывает геополитическое пространство федеративного государства. Иногда приходится слышать о том, что политическая система СССР не смогла сформировать общегражданскую идентичность – советский народ, что привело к распаду союзного государства. Позволим себе не согласиться с подобной точкой зрения. Процесс формирования советской общегражданской идентичности развивался стремительными темпами. Не будем забывать и о том, что на референдуме большинство граждан высказалось за сохранение союзного государства. То есть усилия по формированию общегражданской идентичности не были напрасными.

Какие уроки из этого может извлечь современная Россия? Прежде всего, важно понять, что общегражданская идентичность не является этнической ассимиляцией. Гражданская идентичность – это социальная сверхобщность, которая объединяет татарина и карела, русского и чеченца. Система общегражданской идентичности включает в себя представление об общем политическом прошлом и опыте совместной жизни, общности языка, общности политической культуры, чувство гордости за свою страну и статус ее гражданина. Общегражданская идентичность должна формироваться в процессе политической социализации и поддерживаться различными политическими и социальными институтами. Институты субъектов Российской Федерации также ответственны за ее формирование.

Важно помнить, что общегражданскую идентичность можно как выстроить, так и разрушить. И, как показал опыт перестройки, самый эффективный способ демонтажа российской гражданской идентичности – это неконструктивная критика модели пусть и несовершенного, но реального федеративного государственного устройства. Как с позиций великодержавного шовинизма – лозунг «хватит кормить Кавказ», так и малого национализма с его конструированием разного рода эфемерных политических мифов, не имеющих ничего общего с реальностью.

В заключение хотелось бы отметить, что России необходима «федеративная перезагрузка». Наше государство имеет шанс сохраниться в своем современном геополитическом статусе только в случае успешного решения задачи формирования его общегражданской идентичности. А полиэтничность и разнородность территорий нашего Отечества являются лучшим доказательством того, что сформировать нашу общегражданскую нацию можно только на фундаменте подлинного, а не декларативного федерализма.

## **ВКЛАД БАШКОРТОСТАНА В РАЗВИТИЕ ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ**

*3. И. Еникеев*

Несмотря на утверждения классиков марксизма-ленинизма, дореволюционная Россия никогда не была тюрьмой народов. Достаточно вспомнить, что Великое Финляндское княжество имело свое гражданство, был сейм и сенат, где принимались свои законы. После утверждения российским императором они входили в силу. Интересно отметить, что в 1906 году финское законодательство впервые в Европе наделило женщин правом голоса. И Польша, которая находилась в составе России с 1815 года по 1915 год, имела свою Конституцию. Таким образом, нужно отметить, что дореволюционную Россию характеризует многообразие как политических, так и правовых систем. То же самое можно сказать и про отношение башкирского народа, который добровольно вошел в XVI столетии на основе договорных начал в состав России. Башкиры сохранили вотчинное землепользование, свое региональное и местное самоуправление, правовую систему, которая состояла из норм обычного права и шариата, а также религию. В отличие от других народов, насильственного крещения башкир не было. Взамен они несли воинскую службу, и во всех военных походах башкирская конница принимала активное участие, и платили ясак. Интересно заметить, что нормы обычного права башкир сохранили свою легитимность при принятии Положения о башкирах в 1861 году. Некоторые ученые-исследователи Положение о башкирах считают октроированной Конституцией башкирского народа. Что также интересно, статус женщин был на порядок выше, нежели у христианок и женщин других народностей, которые входили в состав Российской Империи. К примеру, башкирки имели право на заключение эгалитарного брака, т. е. брака на договорных условиях, и могли потребовать развод при нарушении мужем условий договора.

В 1917 году, когда произошла февральская революция, лидеры башкирского национального движения, в отличие от казанских татар, которые были за унитарную Россию, выступили за федерализацию России. В 1917 году создав армию, воевали как за «красных», так и за «белых». В итоге было заключено соглашение Центральным Всебашкирским Правительством Шура и Правительством Центральной России, 29 ноября 1917 года Башкирия была провозглашена Башкирской Автономией.

Политико-правовые взгляды лидеров башкирского движения отражены в «Резолюции об общероссийской федерации и отношении Башкур-

дистана к этой федерации». Она была принята на Учредительном съезде Башкурдистана как автономной части России 14 декабря 1918 года. Данный документ представляет и сегодня огромный интерес для государствоведов.

Будущее России Всебашкирский учредительный съезд видел как федеративную, советскую, демократическую республику, состоящую из союза автономных национально-территориальных единиц, равных в политических и других правах.

Сведения, каким виделось руководству башкирского правительства государственное устройство Башкурдистана, имеются в Положении об автономии Малой Башкирии, разработанном в январе 1918 года. В пункте 1 говорится, что Башкирия составляет нераздельную часть России и представляет собой автономно управляющуюся страну парламентского типа. В нем курултай объявлялся высшим органом самоуправляющейся Башкирии, которому принадлежала вся полнота власти на ее территории. Депутатами курултая могли быть лица обоего пола не моложе 22 лет без различия национальности и веры, избираемые всеобщим, прямым, равным и тайным голосованием. Были установлены предметы ведения курултая, к ним относились все вопросы, за исключением тех, которые по «Резолюции об общероссийской федерации и отношении Башкурдистана к этой федерации» были делегированы в ведение союзной власти (России).

При разработке проектов Союзного договора 1990–1991 гг. и Федеративного договора 1992 года, договоров между Российской Федерацией и Республикой Башкортостан 1990–1994 гг. – все эти документы были представлены представителям центра. Исполнительным органом курултая являлось правительство Башкирии, которое состояло из шести человек: председателя, товарища (заместителя) председателя и 4 членов. В том же пункте было специально оговорено, что для обеспечения национальных прав русских, проживающих на территории Башкирии, согласно пропорциональному количеству русского населения, членами правительства могут быть лица русского происхождения, но, во всяком случае, не более трех и не менее одного.

19 мая 1920 г. был принят декрет «О государственном устройстве Автономной Советской Башкирской Республики» за подписями М. И. Калинина и В. И. Ленина, в соответствии с которым:

Аппарат государственной власти Автономной Советской Башкирской Республики складывается согласно Конституции РСФСР из местных Советов депутатов, Центрального исполнительного комитета Башкирской Республики и Совета народных комиссаров Башкирской Республики;

Для управления делами Автономной Советской Башкирской Республики учреждаются народные комиссариаты: 1) внутренних дел с управлением почт и телеграфов, 2) юстиции, 3) просвещения, 4) здравоохранения, 5) социального обеспечения, 6) земледелия, 7) продовольствия, 8) финансов, 9) Совет народного хозяйства с отделами труда и путей сообщения, 10) рабоче-крестьянской инспекции;

Иностранные дела и внешняя торговля остаются целиком в ведении центральных органов РСФСР. Военными делами ведает Башкирский военный комиссариат, непосредственно подчиненный ближайшему (Заволжскому) окружному военному комиссариату. Борьба с контрреволюцией остается в ведении республиканских органов Всероссийской чрезвычайной Советской комиссии, образуемых Всероссийской чрезвычайной комиссией по соглашению с Башкирским советом народных комиссаров;

В целях сохранения единства финансовой и хозяйственной политики РСФСР по всей территории республики комиссариаты продовольствия, финансов, Совет народного хозяйства с отделами труда и путей сообщения, рабоче-крестьянской инспекции и управление почт и телеграфов при Народном комиссариате внутренних дел остаются в непосредственном подчинении соответствующим народным комиссариатам РСФСР с обязательством исполнения инструкций и распоряжений последних;

Народные комиссариаты: внутренних дел (без управления почт и телеграфов), юстиции, просвещения, здравоохранения, социального обеспечения и земледелия были признаны автономными в своих действиях и ответственными непосредственно перед Башкирским центральным исполнительным комитетом.

Эта же модель отношений союзных республик с центральным советским правительством один к одному была экстраполирована при образовании Союза ССР в 1922 году.

В контексте сказанного мы понимаем В. И. Ленина, который говорил, что на примере Башкирии мы показываем, как надо решать национальный вопрос и строить федеративные отношения. Лидер Российского Правительства В. И. Ленин говорил, что башкиры показывают пример, как обустроить Россию, какими должны быть федеративные отношения. Хочу отметить, что в 2008 году в Санкт-Петербургском университете был образован центр тюркских исследований имени А.-З. Валиди Тогана. Это дань уважения лидеру башкирского движения, который действительно выступал за федеративную Россию. Ученые из Санкт-Петербурга отмечали также, что именно лидеры башкирского движения де-юре и де-факто положили начало федерализации России.

# ФЕДЕРАЛИЗМ КАК ПРИНЦИП ГОСУДАРСТВЕННО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА И ПОЛИТИЧЕСКАЯ РЕАЛЬНОСТЬ: СОВРЕМЕННЫЙ РОССИЙСКИЙ ОПЫТ

*Ю. Н. Дорожкин*

Тема федерализма – одна из приоритетных в условиях политической модернизации, начатой в России в начале 90-х годов XX века. Под федерализмом в мировой политологии понимается территориальное распределение власти в государстве, основанное на разделении суверенитета между центральными и периферийными институтами (Эндрю Хейвуд). Это означает, по крайней мере, теоретически, что ни один уровень системы правления не может посягать на власть другого уровня, каждый уровень обладает высокой степенью политической и правовой независимости. Классических федераций немного (США, Швейцария, Бельгия, Канада, Австралия). Однако некоторые черты федеративного устройства присущи многим странам.

Специфика современной федеративной системы в России состоит в том, что Россия, провозгласив в Конституции (1993 г.) федеративные ценности, до сих пор не завершила переход от советской модели федерализма к классическому федеративному устройству. Россия, выстраивая более двух десятилетий федеративные институты и процедуры, продолжает и сегодня испытывать давление унитарных тенденций, возникших в начале 2000-х годов и не утративших своей актуальности в настоящее время.

На нынешнем этапе развития в России есть признаки и федерализма и унитаризма.

К признакам федерализма можно отнести:

– федеративные ценности Конституции России, свидетельствующие о том, что Российская Федерация – это демократическое федеративное государство, состоящее из равноправных субъектов РФ, что республика (государство) имеет свою Конституцию и законодательство, что федеративное устройство РФ основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 1, 5);

– характеристика регионов России как субъектов РФ, где государственную власть осуществляют образуемые ими органы государственной власти, а разграничение предметов ведения и полномочий осуществляется Конституцией РФ, федеративными и иными договорами (ст. 11);

– наличие у республик таких признаков государственных образований, как особый статус, своя конституция, парламент, герб и гимн; право устанав-



ливать свой государственный язык наряду с русским языком; обладание всей полнотой государственной власти, включая собственное правовое регулирование вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; право субъектов Российской Федерации самостоятельно устанавливать систему органов государственной власти на своей территории (ст. 66, 68, 72, 73, 76(ч.4), 77(ч.1);

– разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации (ст. 73);

– наличие в Федеральном собрании – парламенте РФ – Совета Федерации – палаты, предназначено, в частности, для представительства интересов субъектов РФ.

К признакам унитаризма можно отнести:

– отсутствие четко прописанных в Конституции предметов ведения и полномочий субъектов РФ, по которым последние обладают всей полнотой государственной власти;

– конституционное право федеральных органов исполнительной власти создавать для осуществления своих полномочий свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц (ст. 78 ч. 1). Число федеральных чиновников в регионах сегодня зашкаливает; так, согласно данным Башстата<sup>1</sup>, на конец 2014 г. численность служащих федеральных госорганов в Башкортостане составило более 29000 из почти 47 тысяч общего числа работников государственных и муниципальных органов в Республике Башкортостан;

– недостаточное выполнение Советом Федерации своих функций артикуляции, представительства и активной защиты интересов субъектов РФ, согласования их интересов с интересами центральной власти, обеспечения их участия в выработке федеральной политики. Эти функции не прописаны в российской Конституции;

– концентрация финансовых ресурсов в центре с последующим их перераспределением – по усмотрению федеральной власти – по субъектам РФ, что влечет за собой политическую и экономическую зависимость последних от центра, снижает ресурсные возможности и мотивацию развития регионов;

– избыточная подотчетность глав субъектов РФ главе российского государства, что приводит к явно чрезмерной подконтрольности главы региона центральной власти, большей, чем населению региона или его представительным органам;

– конституционно не прописанное участие центральной власти в формировании и деятельности структур региональной власти, прежде все-

---

<sup>1</sup> См.: В Башкирии стало больше чиновников // Бонус № 33. – 2015. – 21 сентября.

го через подбор кандидатур глав регионов и кураторов-координаторов в лице полномочных представителей Президента России по 9 округам РФ.

В результате в современной России нет ни классической федерации, ни классического унитаризма. Мы наблюдаем нереализованный в значительной мере потенциал российского федерализма, его переходное до сих пор состояние, поскольку не выполняются некоторые базовые принципы федеративного устройства государства. Политическая модернизация в сторону полноценного федеративного устройства не завершена, но она зашла достаточно далеко в создании базовых институтов федерализма. При этом сильны и унитарные тенденции, о чем свидетельствуют высокая централизация власти в государстве, наличие существенных элементов декларативности и формализма в осуществлении федеративных ценностей, зарегулированность взаимоотношений и взаимодействия федеральной и региональной власти; завышенный политической, экономической и административный объем власти, которым центр располагает для контроля над регионами. Поэтому в настоящее время можно дискутировать такой феномен, как гибридная федеративная система в России.

В связи с этим возникает закономерный вопрос о причинах, по которым Россия, расставшись с советской моделью федерализма, не прошла до конца путь к классической федерации, задержавшись на «полустанке» гибридной федеративной системы, на позициях политической целесообразности.

На наш взгляд, можно говорить о следующих причинах существования в России гибридной федерации:

– в Конституции РФ заложены как федеративные ценности, так и политико-правовые основы унитарности. В зависимости от политической ситуации на первый план могут выйти как те, так и другие смыслы и положения содержательного потенциала российской Конституции. Метания и «суверенизация» регионов зашли слишком далеко в 90-е годы XX века, потребовали приведения законодательства субъектов РФ и политической практики в соответствие с требованиями российской Конституции и во многом объясняют последующую политику центра по принципу «обжегшись на молоке, дуют на воду». Не торопятся с реализацией федеративного потенциала Конституции из-за опасения эрозии единства и территориальной целостности России. Отсюда понятно стремление управлять регионами по схеме унитарного государства. С другой стороны, мы видим слабость позиций региональных властей и институтов гражданского общества в отстаивании принципов федерализма;

– выстраивание «вертикали власти» от федерального центра до регионов и муниципалитетов, что возвысило в системе разделения властей роль исполнительной власти, замыкающейся на главу государства, привело к дисбалансу в отношениях «центр – регионы», повлияло на степень само-

стоятельности и независимости субъектов РФ, усилило федеральный контроль за ними. Другими словами, характер политического режима сказался на состоянии российского федерализма. «Вертикализация власти» слабо сопрягается с принципами федеративного устройства государства, усиливает неопределенность перспектив российского федерализма;

– неразвитость и слабость институтов, механизмов и процедур федерализма; в частности, авторитетность Совета Федерации как политико-властного института в системе российского парламентаризма, палаты, представляющей и отстаивающей интересы регионов России в рамках общегосударственной политики, недостаточно высока и значима. Сегодня принципы формирования, качественный состав Совета Федерации не в полной мере соответствуют принципам федерализма, снижают степень обеспеченности влияния регионов на федеральную политику. Ситуация усугубляется периодическими отставками членов Совета Федерации, замешанных в коррупционных и иных скандалах, что не способствует росту авторитета Совета Федерации. Все постсоветские «реформы» схем формирования Совета Федерации – это полумеры. Надо либо вводить прямые выборы членов Совета Федерации, либо направлять в него высокопоставленных должностных лиц субъектов Российской Федерации, либо искать иные решения, повышающие эффективность Совета Федерации как высшего органа власти, представляющего интересы субъектов Российской Федерации;

– геополитические вызовы и угрозы России, ее национальной безопасности, стремление консолидировать общество, сохранить стабильность в стране, ее единство и целостность, что требует известной политической мобилизации, включая постоянный контроль за ситуацией в регионах.

Подытоживая вышеотмеченное, можно утверждать, что в России не сложилась пока адаптированная к российским реалиям эффективная модель федеративного устройства, модель, отвечающая принципам федерации, учитывающая специфику субъектов РФ, открывающая широкие возможности их самостоятельного развития при сохранении единства и целостности государства.

Федерализм сегодня в России «вертикализированный», т. е. экономика, формирование всех ветвей региональной власти, оценка и контроль деятельности глав субъектов Российской Федерации в большей степени зависят от центральной власти, чем от политико-властных структур и гражданского общества регионов.

Вместе тем сегодняшняя модель федерализма не испытывает серьезного кризиса. Она не исчерпала полностью своих политических и административных ресурсов. Современные внешнеполитические факторы и санкции против России только укрепляют позиции этой модели в тактическом плане.

Однако в стратегическом отношении становится все более очевидным неадекватность существующего положения вещей задачам модернизации страны. Трудно сейчас составлять сценарии и прогнозы (оптимальные, консервативные, апоплексические), «дорожные карты» продвижения к развитым формам федерализма в силу неопределенности внутренней и внешнеполитической ситуации, в которой существует сегодняшняя Россия. Но у России нет другой альтернативы, кроме реального федерализма, учитывая масштабность территории страны, глубокую специфику ее регионов, этнический состав, необходимость строительства конкурентоспособной экономики, которая предполагает предельную самостоятельность субъектов федерации, разумеется, в рамках российского законодательства. В России есть федеративные ценности Конституции, есть федеративные институты, есть понимание необходимости их развития. Но нет концептуального видения конкретных путей продвижения вперед. Также отсутствует и в науке и в политике ясность того, когда, при каких обстоятельствах и каким образом произойдут перемены. И кто станет драйвером актуализации всего потенциала российского федерализма. Многие будут зависеть от политической ситуации, качества и ориентированности политической элиты – федеральной и региональной, ее политической воли. Надо пройти между Сциллой и Харибдой действия центробежных и центростремительных сил. Чрезмерная децентрализация чревата распадом федеративного государства, а избыточная централизация ведет к унитаризму. Найти оптимальную сегодня формулу – это вопрос компромисса и мудрой политики.

## **ФЕДЕРАЛИЗМ И ЕГО МЕСТО В СИСТЕМЕ ИНСТИТУТОВ ОБЩЕСТВОВЕДЕНИЯ**

*Ф. М. Раянов*

Федерализм как обществоведческая категория для нашей страны не является неизведанным явлением. Тем более о нем немало написано в мировой обществоведческой литературе. Причем основной акцент в проблемах выяснения природы федерализма все исследователи делают на недостаточную определенность самого термина «федерализм». Так, канадский политолог У. Стюарт насчитал 267 определений термина «федерализм»<sup>1</sup>.

Вопросы федерализма в нашей стране, в основном, актуализировались в 90-е годы прошлого века. Особенно такая актуализация чувствова-

---

<sup>1</sup> Абдулатипов Р. Г. Федералогия. – СПб. Издательство «Питер», 2004.

лась в национальных республиках Российской Федерации, в том числе и в нашей республике<sup>1</sup>. О научных основах федерализма мы также уже не раз высказывались<sup>2</sup>.

Сегодня хотелось бы подробнее остановиться на нашем видении места федерализма среди других институтов обществоведения. Такая проблема приобретает особую актуальность в нашей стране и, в частности, в нашей республике, где, как нам представляется, складывается не совсем правильное представление о роли и месте федерализма в организации общественной жизнедеятельности людей. Все большее число отечественных исследователей склонны преувеличивать роль и значение федерализма в организации общественной жизни людей. Поэтому в данной статье хотелось бы вести речь о месте федерализма в системном соотношении с современными институтами обществоведческого характера. Ведь любые теоретические рассуждения, в том числе и о федерализме, должны вестись с позиции увязки их с практическими потребностями нашего общественного развития.

Рассуждая в этом ключе, прежде всего хотелось бы поставить вопрос о том, какие обществоведческие институты в большей степени способствуют позитивному развитию уровня благосостояния людей?

Отвечая на этот вопрос, просто невозможно не обратиться к общественно-политической практике, сложившейся в современном мире. Ведь общественно-политическая и социально-экономическая карты стран современного мира очень разнообразны, и только в результате их сравнения мы можем получить национальные государства с неодинаковым уровнем качества жизни людей. В то же время распространенные в мире характеристики обществ в качестве индустриальных и постиндустриальных или развитых и слаборазвитых и т. д., осуществляя внешнюю оценку уровня развития той или иной страны, сами не являются институтами, определяющими успешную организацию общества, способствующими достижению высокого благосостояния граждан. Ведь именно развитые на сегодня государства как раз и следует называть одновременно и успешными, так как они выделяются высоким уровнем жизни людей.

К тому же, в современном мире появилась новая и весьма интересная практика документирования уровня благосостояния людей в разных странах. Речь идет о подготовленном и изданном. Программой развития ООН

---

<sup>1</sup> Хабриева Т. Я. Национально-культурные автономии в системе российского федерализма. М. 2007; Будущее федерализма в России: Россия и Башкортостан // Материалы межрегиональной научно-практической конференции. Уфа. 2002.

<sup>2</sup> Раянов Ф. М. Федерация – не самоцель. // Журнал «Власть», 1996. № 3; Он же: Научные основы федерализма // Будущее федерализма в России: Россия и Башкортостан / Материалы межрегион. науч.-практ. кон. - Уфа 2002.

(ПРООН) документе – Индексе человеческого развития (ИЧР)<sup>1</sup>. В отличие от теоретических конструкций, оценивающих страны мира по технологическим признакам и разделяющих их на индустриальные или постиндустриальные, ИЧР во главу оценки уровня развития общества ставит достигнутое положение человека. Он исходит из статуса человека в той или иной стране, т. е. «имеет ли человек возможность вести долгую и здоровую жизнь, может ли он получить образование и волен ли он использовать свои знания и таланты для формирования собственной судьбы»<sup>2</sup>.

Конечно, ИЧР, при оценке уровня развития общества, значительно продвинул человеческий фактор по сравнению с другими, имеющимися на сегодня способами характеристики уровня развития общества. Здесь предусмотрены очень важные критерии определения достигнутого уровня развития общества. Например, учет уровня социальной справедливости, о чем очень хорошо сказано в ИЧР. Или же состояния широты реальных свобод человека, чтобы он мог процветать. То же самое можно сказать и относительно достигнутого уровня уважительного отношения к правам человека и т. д.

Безусловно, все эти реализованные цели общества очень благоразумные, человеческие и в этом отношении ИЧР, еще раз подчеркнем, более выгодно отличается от других, имеющихся на сегодня критериев оценки уровня развития общества. Но, пытаясь вникать в тонкости реализации этих благих целей, трудно увернуться от возникающих при этом вопросов. Какие способы и приемы изобрело человечество для того, чтобы достичь социальной справедливости, уважительного отношения к правам и свободам человека, да и вообще, чтобы человек мог процветать? И, самое главное, каким образом, благодаря чему некоторые государства достигли высокого уровня этих благ, а другие страны, а их даже большинство, – нет?

В процессе поисков ответа на эти вопросы трудно не выйти на хотя бы некоторый анализ общественно-политического и социально-экономического положения стран в современном мире. Так, в мире сегодня имеются 193 государства, являющиеся членами ООН. В основном именно эти государства фигурируют при оценке их уровня развития по критериям ИЧР. Так, в соответствии с ИЧР в странах мира по итогам 2014 года<sup>3</sup> первую группу образуют 49 стран с очень высоким уровнем ИЧР. Россия в эту группу не входит и занимает в общем списке 57-е место.

---

<sup>1</sup> Доклад о развитии человека 2010. Реальное богатство народов: пути к развитию человека. ПРООН. М.: «Весь Мир», 2010 – 239 с.

<sup>2</sup> Там же. С. 4.

<sup>3</sup> ООН: Индекс человеческого развития в странах мира в 2014 году. [Электронный ресурс] // Центр гуманитарных технологий. – 2014. 07. 24. URL: <http://gtmarket.ru/news/2014/07/24/6843>.

Вот тут-то и возникает вопрос: чем, какими существенными характеристиками отличаются страны группы с очень высоким уровнем ИЧР от тех стран, которые в эту группу не попали? Мы провели довольно подробное сравнительное изучение этих государств. В результате получили, на наш взгляд, очень существенный вывод, который и может быть использован в процессе организации общественной жизни людей в разных странах. Вот Россия, самая богатая на природные и в целом на энергетические ресурсы страна в мире, но никогда в истории не была развитой страной и сегодня не входит в их число. Причину мы нашли в том, что Россия в общественно-политическом плане построена не так, как те государства, которые являются развитыми. Почему сегодня США, Великобритания, Франция, Канада, Норвегия, Германия и некоторые другие страны стали экономически богатыми и технологически развитыми? В результате мы пришли к следующему выводу: потому что у них уже давно отлажена общественно-политическая система, там развитое гражданское общество, правовое государство, соблюдается принцип верховенства права, работают институты демократии, нет больших претензий в области обеспечения прав и свобод человека, установлена приемлемая для большинства граждан социальная справедливость. Нетрудно прийти к общему заключению, что без всего этого не было бы и экономического благополучия и вполне удовлетворенной жизни граждан этих стран. Если вы заметили – критерия федерализма среди отмеченных институтов общественного устройства мы не нашли.

Конечно, устранить наши отставания в области общественно-политического развития – задача не из легких. При этом, не имея отмеченных институтов общественного устройства, мы в России, по нашему мнению, никак и не сможем приблизиться к странам с очень высоким уровнем Индекса человеческого развития.

Тут возникает еще более сложный вопрос: как, каким путем мы можем устранить подлинные причины нашего отставания, т. е. отставания, прежде всего, в области общественно-политического устройства? Размышляя над этим вопросом, мы пришли к следующим выводам.

1. По нашему мнению, необходимо начинать с поиска и определения научно обоснованных методологических основ объяснения путей развития российского общества в современном мире. Для этого, в свою очередь, необходимо обратиться к тем методологическим подходам, с помощью которых только мы можем правильно определиться в вопросах организации общественной жизни людей. Последовательный материализм, который сводился к безальтернативному утверждению о том, что человек, прежде чем заниматься культурой, философией, религией, должен иметь пищу, кров, одежду, не выдержал испытание практикой. Победило другое миро-

воззрение, которое считает, что человек, прежде чем серьезно заняться добычей пищи, строительством жилья, должен быть уверен в своей безопасности, свободно передвигаться в поисках удобных для него мест работы и жительства, быть уверенным в сохранности своего имущества. Такое инфраструктурное мышление на практике принесло больше успехов человеку в обеспечении своего благополучия, установлению в обществе социальной справедливости. Этот вывод подтверждается современной мировой практикой.

Многие государственно организованные общества сегодня себя позиционируют именно как общества справедливости, т. е. не капиталистическими, не социалистическими обществами, а строителями справедливого общества<sup>1</sup>. У нас же, в результате сугубо материалистического подхода к организации общественной жизни людей, считалось, что все решается на уровне экономики, которая первична, а все остальное производно от нее. Поэтому в нашем обществе, в отличие от развитых западных стран, никогда не обращалось серьезного внимания на такие обществоведческие институты, как: гражданское общество, правовое государство, общественный договор, верховенство права, конституционализм, разделение государственной власти на три ветви, права и свободы человека, правовой закон и на некоторые другие.

Между тем именно эти институты сделали многие общества развитыми. Благодаря развитости именно этих институтов в странах оптимально развивается экономика, обеспечиваются права и свободы человека. Короче говоря, и нам также нужно уже перестать путаться в вопросах выбора будущего общества и необходимо встать в ряды тех, кто строит справедливое общество.

2. Государство и право в современном мире рассматриваются основными ресурсами у человека в обеспечении его благополучия. Поэтому, не разрешив оптимально вопрос с этим основным ресурсом, не оформив его наиболее оптимально, личность не сможет нормально трудиться и жить. Поэтому инфраструктурное мышление, нацеленное прежде всего на обеспечение формирования свободной и безопасной жизнедеятельности, должно предшествовать мышлению, направленному на обеспечение должного уровня материального производства. Другими словами, государство, нацеленное на обеспечение строительства справедливого общества, само должно встать на принципы права, т. е. стать учреждаемым гражданским обществом правовым государством<sup>2</sup>. Только двигаясь этим путем, мы также

---

<sup>1</sup> Жалинский А., Рерихт А. Введение в немецкое право. – М. «Спарк», 2001. С. 138.

<sup>2</sup> Раянов Ф. М. Гражданское общество и правовое государство: проблемы понимания и соотношения. М.: Юрлитинформ, 2015. – 320 с.



выйдем на рельсы благополучного развития всего нашего российского общества.

Инфраструктурное мышление (в отличие от традиционного для нашей страны преимущественно-материалистического мышления), по отношению к роли и места государства в обществе, при последовательном развитии и реализации выводит не на состояние экономики, а к состоянию гражданского общества и правового государства. Ведь человек как цель развития имеет большое значение при рассуждениях прежде всего тогда, когда речь идет о государственном присутствии, при оценке деятельности государства по отношению к человеку, при вмешательстве государственной власти в дела организации общественной жизни. Словом, при рассуждении об оптимальном развитии общества просто невозможно игнорировать вопросы взаимодействия личности и государственной власти.

При этом если речь идет именно о взаимодействии государства и личности (человека), то именно здесь человек, по категорическому императиву И. Канта, никогда не может выступать как средство, он – всегда цель. В этой части наша Конституция 1993 года наконец-то вышла на уровень теории И. Канта. Здесь в ст. 2 записано: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». Но, к сожалению, это лишь конституционная запись, она не снимает проблему поиска того общества и государства, которые на практике осуществляют такое отношение к человеку. Признание и утверждение человека, его прав и свобод высшей ценностью на практике зависят от реализации на деле многих, выше уже отмеченных, обществоведческих институтов.

3. Поскольку государство является основным ресурсом общества, обеспечивающим его благополучное развитие, все внимание обществоведов должно быть направлено на то, каким образом нам выйти на позиции того государства, которое и сможет обеспечить оптимальное развитие общества, т. е. на позиции правового государства. На этот счет в обществоведении развитых стран также найдены ответы. Но мы или их не понимаем, или, понимая принципиально, не хотим следовать за достижениями передовой науки. Скорее всего, видимо, в нашем российском обществе есть и то и другое. Вот наиболее наглядный пример. Гражданское общество в развитых странах (о чем мы уже не раз писали) рассматривается как институт, учреждающий государственную власть и контролирующей ее деятельность. В нашей стране это понятие также часто употребляется. Однако в отечественной теории обществоведения это понятие до сих пор употребляется в духе марксизма. Самое большое достижение в теории гражданского общества – это следование за учением Г. Гегеля, как известно, любимого учителя К. Маркса.

В то же время развитый западный мир гражданское общество трактует в духе учения Д. Локка, а вовсе не Гегеля. Поэтому там люди понимают под гражданским обществом одно, а мы совсем другое. Поэтому у нас в стране подлинного гражданского общества никогда еще не было и нет его до сих пор. Поэтому наше государство остается бесконтрольным со стороны гражданского общества, вследствие этого оно и не очень-то справляется со своими прямыми обязанностями, как это наблюдается в развитых странах.

4. Гражданское общество, правовое государство – это, по нашему мнению, основные институты, обеспечивающие успешное развитие современной жизнедеятельности людей. Не будет этих институтов, не будет и верховенства права, конституционализма, разделения государственной власти на три ветви и т. д. Поэтому основными, принципиальными положениями, обеспечивающими успешное развитие любого современного общества, являются именно гражданское общество и правовое государство. Поэтому институты гражданского общества и правового государства в современном мире стали основными трендами при решении вопросов выбора перспектив человеческого развития.

Об этом свидетельствует даже опыт общественного развития Китайской Народной Республики. Так, в своем Новогоднем обращении руководитель Китая Си Цзиньпин сказал: «Мы должны продолжить всестороннее углубление реформ. Как говорится, запущенную стрелу нельзя вернуть назад, только смелость позволит нам довести реформы до победного конца. Мы должны всестороннее продвигать строительство правового государства, чтобы законы гарантировали интересы народа, помогали охранять правосудие и справедливость в обществе, стимулировали развитие государства. Всестороннее углубление реформ, всестороннее строительство правового государства должны стать как два крыла птицы, как колеса телеги, только их единение позволит осуществить цель создания среднезажиточного общества»<sup>1</sup>. Вдумайтесь только: сколько ценнейших мыслей, особенно для нас в методологическом плане, заключено в этом небольшом по объему новогоднем обращении к китайскому народу? Здесь и цель развития – создание среднезажиточного общества, здесь и сущность такого общества – обеспечение справедливости, здесь и об универсальном средстве достижения такой цели – с помощью правового государства. Кстати сказать, Китай лишь в 2004 году созрел для использования правового государства в обеспечении благополучного развития общества. О том, что Китай строит правовое государство, было записано в Конституцию этой страны именно в 2004 году. Мы же о строительстве правового государства записали в Конституцию Российской Федерации и в Конституцию Респуб-

---

<sup>1</sup> «Эхо Москвы» 01 января 2015 года.

лики Башкортостан еще в 1993 году. Но, к сожалению, об этом в нашей стране даже мало кто уже и помнит...

Китай, несмотря на большое число жителей, совсем не «гонится» за федерализмом. Федерализма нет и в составе содержательных элементов ИЧР. Более того, среди развитых на сегодня стран мира есть и государства унитарные и федеративные.

Очень интересные выводы можно сделать и из анализа выступлений глав государств мира на недавно проведенной 70-й, юбилейной сессии Генеральной ассамблеи ООН (28 сентября 2015 года). Здесь были затронуты все основные вызовы современного мира, нуждающиеся в неотложном разрешении. Среди них проблемы федерализма также не были поставлены. Все это свидетельствует о том, что проблемы федерализма в современном мире не выходят за рамки формы государства и непосредственно не влияют на уровень организации высокого качества жизни людей. Более того, по нашему мнению, если в том или ином обществе не будут развиты институты гражданского общества и правового государства, то там вряд ли может сформироваться и подлинный федерализм. Федерализм все же вторичен по отношению к институтам подлинного гражданского общества и правового государства.

## **КОНЦЕПЦИЯ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА<sup>1</sup>**

*И. У. Зулькарнай*

В настоящее время можно констатировать тот факт, что после определенного движения России по пути построения федеративных отношений в 1990-е гг., в последние полтора десятилетия произошел откат назад, в направлении унитарной модели государственного строительства. Наряду с воспоминаниями, как то и другое происходило, выступающие обсудили вопрос, а показан ли вообще федерализм для России (возможно, надо сосредоточиться на строительстве правового государства).

Присоединяясь к точке зрения, что в данный момент Россия, будучи де-юре федеративным государством (по Конституции), де-факто является унитарным, считаем необходимым обсудить вопрос, почему так получилось. При этом речь пойдет только об экономическом аспекте федерализма, описываемом терминами «бюджетный федерализм», «фискальный федерализм», «экономический федерализм», сознательно избегая сферы политических аспектов федерализма (выборность или назначаемость Глав регионов и т. д.).

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена при финансовой поддержке гранта РФФИ 13-06-00329.

Основной тезис данной статьи заключается в том, что скатывание России к унитарной форме государственного устройства в части бюджетной системы, бюджетно-налоговых отношений между центром и регионами является результатом того, что региональные элиты проиграли дискуссию с центром по вопросам бюджетного устройства России, межбюджетных отношений между центром и регионами.

Как мы все помним, в 1990-е гг. наша республика, а также Татарстан и некоторые другие регионы каждый год заключали соглашение с федеральным центром о нормативах отчислений в федеральный бюджет и бюджеты регионов с налогов, собираемых с территории субъекта федерации. Эти нормативы были разные для разных регионов и устанавливались в ходе взаимодействия региональных властей с центральными.

Сама возможность ведения таких переговоров и установления для каждого региона собственных межбюджетных отношений с федеральным правительством являлась результатом сложившегося в целом, но тем не менее динамического баланса между центром и регионами в постоянно идущей тогда дискуссии по правовым, философским и политическим аспектам государственного строительства в России. Соответственно, действующими акторами того процесса были юристы, философы, политологи, историки. Представлявшие интересы регионов юристы обосновывали особые отношения регионов с Москвой прецедентами в других странах с федеративным устройством. Историки ссылались на многочисленные примеры из многовекового развития самой России различного правового статуса ее территорий. Философы выводили необходимость особых отношений каждого региона с центром из национального многообразия России и необходимость учета особых этнических потребностей меньшинств в стране, являющихся также коренными народами страны. Если принять за 100% весь объем специфического, что, к примеру, Республика Башкортостан и Республика Татарстан хотели для своих регионов, то большая часть, примерно 70%, касалась экономической сферы (вопросы собственности и бюджетно-налоговой сферы, включая государственные полномочия) и максимум 30% можно отнести другим областям, в числе которых языковые, культурные запросы коренного населения этих республик. Но даже они в конце концов сводились к бюджетным вопросам и распределению государственных полномочий между центром и регионами.

В этой связи я хочу обратить внимание, что в первом ряду «переговорщиков», например нашей Республики Башкортостан с федеральным центром, практически не было экономистов. Те же, которые были, в своей аргументации необходимых для республики бюджетных параметров апеллировали либо к «здравому смыслу», либо к кругу аргументов, которыми оперировали юристы, философы и историки, т. е. к практике других феде-

ративных государств и истории России (особые статусы Финляндии, Польши, центральноазиатских ханств и эмиратов в составе Российской Империи и т.д.).

Чего не было в тех переговорных процессах, так это аргументации в терминах экономической теории и главного критерия правильности, обоснованности принимаемых решений – это критерия экономической эффективности. Т. е. представители Министерства финансов Республики Башкортостан и экономического блока правительства в целом в своих обоснованиях параметров межбюджетных отношений, конечно, ссылались на конкретные хозяйственные нужды республики и задачи социальной политики. Но это не было обоснование на базе какой-либо экономической теории, каких-либо критериев экономической эффективности для региона или страны в целом.

Причина такого положения вещей лежала, очевидно, в том, что отечественные экономисты 1990-х гг. хорошо знали марксистскую экономическую теорию, которая описывала только централизованную модель государственных финансов, которая и существовала в СССР. Эта теория не могла дать адекватные ответы о характере государственных (общественных) финансов в условиях рыночной экономики, к строительству которых приступила Россия. Работы же зарубежных экономистов по вопросам экономической теории общественных финансов не были известны нашим ученым, т.к. западная теория общественных финансов базируется на инструментариим макроэкономического анализа, чуждого марксизму.

Соответственно, как со стороны федерального правительства, так и со стороны регионов участвующие в межбюджетных переговорных процессах экономисты не имели надежной опоры в экономической теории. Вынужденно экономисты, представляющие Центр, пытались сохранить централизованную модель государственных финансов, существовавшую в советское время. А экономисты, представляющие регионы, не имея аргументов в теории, вынужденно прибегали к аргументации юристов, философов и историков. В этой связи не было особой востребованности экономистов в этих процессах, т.к. правовую аргументацию лучше представляли юристы, а историческую – профессиональные историки. А те экономисты, которые имели отношение к реформам межбюджетных отношений, относились не к академическому сообществу, а представляли собой «практикующих экономистов» – руководителей и сотрудников экономических и финансовых ведомств, которые также ничего кроме централизованной советской модели не знали).

Все стало меняться в конце 1990-х гг., когда в аргументацию федерального центра вошла экономическая теория и, базирясь на одной из существовавших на Западе концепций государственных финансов, начал

разрабатываться план реформ бюджетной системы России, который был претворен в жизнь в 2000–2007 гг.

Проводниками этой концепции стала группа ученых из Университета Штата Джорджия под руководством доктора Мартинеза-Вазкеза. Эта группа постоянно проживала в г. Москве в 1997–1999 гг., вплотную работая с Министерством финансов РФ и некоторыми другими министерствами Правительства РФ. Несколько ранее они разработали реформы бюджета для г. Москвы. Все ключевые элементы реформ, которые были проведены в межбюджетных отношениях федерального и региональных бюджетов в 1999–2003 гг. и в межбюджетных отношениях региональных бюджетов с местными бюджетами в 2005–2008 гг., являются научными разработками этой группы ученых и их коллег из Института Мирового Банка.

Базируясь на одной из концепций бюджетного стимулирования экономического развития и оптимального дизайна всей системы общественных финансов, группа американских ученых предложила план реформ бюджетной системы РФ, сложившейся к концу 1990-х гг. Перечислю ключевые элементы этого плана реформ:

- Единые по всей стране ставки налогов (которые похоронили двусторонние договора Республики Башкортостан и Республики Татарстан с федеральным центром о специальных для этих республик нормативах зачисления налогов в региональные бюджеты);
- Принцип зачисления налогов, создающих внешние эффекты, в центральные бюджеты, а не создающих внешние эффекты – в местные бюджеты (в связи, с чем доля зачисления НДС в региональные бюджеты неуклонно снижалась в 1990-е гг., пока этот налог не стал полностью зачисляться в федеральный бюджет с 2001 года);
- Принцип недопустимости двойного налогообложения одной и той же налоговой базы (в связи с чем был отменен налог на продажи как конкурирующий с НДС. Глава 27 Налогового Кодекса РФ о налоге с продаж перестала действовать с 1 января 2004 г.);
- Принцип концентрации налогов на природные ресурсы в центральном бюджете (в силу чего было сведено на нет положение специального Приложения от Башкортостана к Федеративному Договору, согласно которому «земля, недра, природные богатства и другие ресурсы на территории Республики Башкортостан являются достоянием (собственностью) его многонационального народа»);
- Использование математических формул при расчете дотаций и субвенций из федерального бюджета в региональные бюджеты и из региональных бюджетов в местные бюджеты;

- Использование при этих расчетах таких непростых для понимания даже финансовыми работниками понятий, как налоговый потенциал, индекс (коэффициент) бюджетных расходов, бюджетная обеспеченность;
- Подушевой принцип финансирования услуг образования и здравоохранения (подрывающий изучение языков и культуры народов России);
- Принцип симметричного федерализма (несмотря на фактическую асимметричность большинства федераций мира).

Справедливости ради надо сказать, что американские ученые из Университета Штата Джорджия не хотели плохого для России и не следует рассматривать их работу как диверсию, направленную против народа России или отдельных его народов. Наоборот, ими двигали лучшие побуждения в отношении нашей страны<sup>1</sup> – они хотели укрепления ее бюджетной системы и искренне верили, что их рекомендации помогут России ускорить экономический рост<sup>2</sup>. И здесь вполне уместно упомянуть известную русскую поговорку «хотели как лучше, а получилось, как всегда». Во многом вина того, что «получилось как всегда» лежит как раз на российской стороне. Дело в том, что научные разработки аме-

---

<sup>1</sup> В отличие от группы советников под руководством Джеффри Сакса, группу ученых под руководством Джорджа Мартинеза-Вазкеза никак нельзя отнести к рыночникам. Скорее, их даже можно отнести к социалистам, и это была одна из причин их искренних симпатий к России, а также наличия совсем не либеральных предложений по централизации и унификации государственных финансов. Делать такие суждения мне позволяет то, что я лично знаю всех членов этой группы (имел возможность общаться с ними в ходе осуществления своего научного проекта по исследованию американского федерализма по гранту Айрекс, находясь на их территории – в Университете Штата Джорджия в США, в течение четырех месяцев в 2004 году. Кроме этого, до 2004 года сотрудничал с ними в рамках различных научных проектов, состоя в Интернет-переписке, и не прерываю научные контакты до сих пор. Например, в 2008 году, находясь в США в связи с другим научным проектом, выполнявшимся мной по гранту фонда Фулбрайта, я посетил еще раз г. Атланту для участия в конференции по экономическому федерализму, проводимой доктором Мартинез-Вазкезем).

<sup>2</sup> Доктор Мартинез-Вазкез даже подготовил в 2001 году статью, в которой увязывал начавшийся экономический рост в России в 1999–2000 гг. (когда темпы роста ВВП составили соответственно 6 и 10 процентов к предыдущему году) с проводимыми бюджетными реформами. Но вскоре после подготовки статьи темпы роста резко упали, что свидетельствовало об отсутствии системной составляющей в российской экономике, и ученый отложил публикацию статьи. В дальнейшем она так и не была опубликована, т.к. стало совершенно очевидно, что экономический рост в России в 1999–2000 гг. был связан с полной загрузкой после дефолта 1998 г. не использовавшихся ранее мощностей российской промышленности, а рост ВВП в 2006–2008 гг. и наблюдавшийся профицит федерального бюджета был связан с беспрецедентным ростом цен на энергоносители, а не с эффективностью бюджетной системы. Кроме того, Мартинез-Вазкез к тому времени был разочарован перегибом в реформах в сторону централизации.

риканских ученых включали также серьезные меры по обеспечению автономии региональных и местных бюджетов в России, укреплению их доходной части и увеличению свободы и самостоятельности в расходовании средств.

Однако федеральные власти, монополюбно общавшиеся с американскими консультантами, выбрали из всех их предложений только те, которые были направлены на централизацию финансовых ресурсов, укрепление федерального бюджета. А предложения, направленные на укрепление финансовой базы регионов и местного самоуправления, были проигнорированы. Это видно из оценок, данных Дж. Мартинез-Вазкезом и Дж. Боексом, также непосредственно принимавшем участие в консультировании Правительства РФ в 1997–1999 гг., которые написали уже в 2001 году, что «Путин толкнул маятник фискального федерализма дальше от оптимума в направлении централизации и только время покажет, насколько далеко маятник качнется». Как мы теперь знаем, этот маятник качнулся очень далеко в сторону централизации даже от оптимума, который имели в виду американские консультанты.

Итак, из этой истории можно сделать следующие выводы. Победа федерального центра в теоретических баталиях по всем вопросам межбюджетных отношений была обусловлена тем, что за его спиной стояли консультанты Мирового Банка, безусловно, прекрасно владевшие экономической теорией общественного (государственного) сектора экономики, в частности теорией экономического федерализма. Поражение региональных политических и интеллектуальных элит было обусловлено тем, что они не только не имели аналогичных зарубежных консультантов, но не привлекали собственных, отечественных ученых-экономистов.

Конечно, большую роль сыграло и то, что экономистов, специализирующихся в области государственных финансов и могущих вести полемику с московскими и зарубежными специалистами на равных, почти не было в регионах. Ведь для эффективного ведения дискуссии по экономическим аспектам федерализма недостаточно быть экономистом в какой-то области этой науки, необходимо быть специалистом именно в экономическом федерализме, фискальном федерализме, теории общественного сектора экономики – областях знаний, которые только с недавнего времени стали преподаваться в российских университетах.

Возвращаясь к сегодняшним дням, из прошлого можно сделать вывод, что надо сейчас выращивать экономические кадры, которые были бы способны с позиций экономической теории развивать бюджетный федерализм в Российской Федерации во благо как регионов, так и всей страны.



## **ДИАЛЕКТИКА ВЗАИМООТНОШЕНИЙ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВОМ И АВТОНОМИЯМИ В ИСТОРИОСОФИИ БАШКОРТОСТАНА**

*А. Т. Бердин*

Исторически ключевую роль в создании оптимальной модели дружбы между народами нашей страны сыграла система национально-территориальных автономий в составе России. Именно Башкортостан обладает сущностными для понимания диалектики взаимоотношений между государством и автономиями России традициями гражданского мира, межнационального и межконфессионального согласия. Путь к такой модели межнациональных отношений в Республике Башкортостан сложился не логически, а исторически, в комплексе социально-политических, экономических и этнокультурных факторов как общероссийского, так и регионального масштаба. Рефлексия такой диалектики является важной задачей историософии Башкортостана.

В этом смысле важной особенностью истории Башкортостана является прецедентность ее актов в истории России/Евразии. Так, обусловленное договором вхождение Башкортостана в состав России послужило именно прецедентом, во многом определившим (отнюдь не сразу) евразийский, т. е. не расистский по архетипу характер интеграции народов России. Еще в XVI веке башкирский народ сделал осознанный и ответственный выбор, закрепив договором (жалованными грамотами) свои права и условия вхождения в состав Русского государства. Систематические нарушения в прошлом этих принципов и условий неоднократно приводили к массовым башкирским восстаниям, потрясавшим Российскую Империю в XVII–XVIII вв.

Более того, несмотря на драматическую историю, богатую военными конфликтами, Башкортостан в составе России вообще сложно назвать колонией – башкиры с самого акта присоединения, растянувшегося с середины XVI века почти на целое столетие, пользовались исторически обусловленными формами автономии, а также индивидуальными и коллективными (общинными и сословными) правами, зачастую превосходящими права большинства населения «метрополии».

В этом заключается концептуально важный смысл: во-первых, на истории Башкортостана отчетливо видно, как происходило развитие и становление России – изначально как единой страны, а не по линии «колония-метрополия», характерной для империй Запада. Во-вторых, автономный статус Башкирии в его динамике показывает единство в многообразии как структурообразующую константу российской/евразийской цивилизации.

Именно ими были обусловлены башкирские восстания XVII–XVIII вв., уникального и героического феномена мировой и отечественной истории: защита башкирами необходимых для их нормальной жизнедеятельности элементов традиционного общества реально, пусть и в региональном масштабе, противостояло бездумной вестернизации России, нарушавшей ее евразийскую природу и способствовала ее развитию на основе собственной идентичности. Участие башкир в пугачевщине, без которого это явление невозможно представить, означало завершение интеграции Башкортостана как автономного этносоциального организма в составе России. Поэтому башкирский национальный герой Салават Юлаев позиционировался в СССР и Башкирии как общероссийский героический персонаж.

Рассмотрение истории Башкортостана с точки зрения его интеграции в состав России – перспективное направление, разрабатываемое, в частности, башкирским историком Б. А. Азнабаевым, обществоведами А. Т. Бердиным и Р. Р. Вахитовым.

Вместе с тем, башкиры не только отстаивали свои права, веру и вотчинные земли, но и обустроивали, защищали Россию вместе с русским и другими народами. Башкирские полки сражались во всех войнах России, начиная с освобождения Москвы от польских интервентов в составе ополчения Минина и Пожарского и заканчивая защитой Петрограда в 1919 г., советско-польской войной и Великой Отечественной войной. Так, в изгнании захватчиков в Отечественной войне 1812 г. и в целом в войнах с войсками Наполеона 1805–1815 гг. народы Башкортостана приняли беспрецедентное участие, выставив 20 башкирских номерных и два безномерных полка, 2 тептярских, 2 мишарских, 5 оренбургских казачьих, 5 уральских казачьих полков, а также регулярные Уфимский пехотный и Оренбургский драгунский полки. В историософии Башкортостана такое позиционирование служит укреплению общей исторической памяти и гражданской идентичности. Для нашей темы налицо историческая преемственность между историческим Башкортостаном до и во время вхождения в состав России, Башкирским Войском (1798–1865 гг.), автономной Республикой Башкурдистан (1917–1922 гг.), БАССР и РБ. Защита автономии является сквозным сюжетом для этих, узловых для данного региона – и во многом для всей России, исторических периодов.

Башкортостан – первая и единственная в составе РСФСР автономная республика, обусловившая в период Гражданской войны свой автономный статус на добровольной основе, что также является прецедентом цивилизационного для России уровня. Данный прецедент стоял у истоков советского и российского федерализма: формы, выдержавшей испытания такими историческими вызовами, как Великая Отечественная война и распад СССР.

Между тем последнее время наблюдаются попытки отказа от важнейшей социокультурной функции национальной политики Республики Башкортостан: сохранения и развития исторической преемственности как структурного элемента национально-культурной идентичности, которую обязана поддерживать республика. Мотивом служит отказ от политики «суверенизации». Но такое обоснование столь деструктивной социальной практики совершенно ложно. Последние политические следы политики «суверенитета», бывшего закономерным и эволюционным историческим этапом в развитии РФ, исчезли еще около 2005 г., а в 2010 г. ушел из политики и первый президент РБ М. Г. Рахимов, при котором эта политика и прошла, завершив полный цикл своего развития.

Между тем именно сфера идентичности – наиболее деликатная сфера, и в то же время – огромное богатство и залог жизнеспособности России. Конфликт на Украине, к примеру, разрастался именно как конфликт идентичностей.

В XXI веке в условиях глобализации и принципиально новых вызовов, размывания национальных культур, национально-территориальная форма автономной государственности народов в составе России позволяет сохранить не только их уникальную культуру и самобытность, но и гражданский мир в российском обществе. Эта форма существует в отечественной практике более 90 лет; в ее развитии Россия во многом опередила такие страны, как Испания и Великобритания, которые обратились к национально-территориальным автономиям только в конце XX века.

Именно иерархия автономий в виде «асимметричной федерации» позволила СССР развестись бескровно, когда сам распад стал неизбежен, ибо шел из Москвы – иначе крупнейшая геополитическая катастрофа XX века обернулась бы еще и крупнейшим кровопролитием. Напротив, унитарная Российская Империя распалась с началом Гражданской войны, унесшей более 11 млн. жизней. Собрать державу заново сумели только на принципиально новой основе: иерархии автономий – ССР и АССР, где каждый народ получил место, соответствующее своим возможностям, и права, обусловленные обязанностями. Это создавало баланс между стремлением народов к независимости и реальной интеграцией в организм державы, превращая местный патриотизм народов в патриотизм всей страны. Это была самая передовая в мире на тот момент технология межнациональных отношений. Ее высоко оценивал в частности основатель мировой социологии Питирим Сорокин. На примере Республики Башкортостан она доказала свою жизнеспособность – в условиях двух трагических распадов великой страны, тягот Великой Отечественной войны, нескольких успешных волн модернизации, Башкортостан превратился в один из мощных индуст-

риальных регионов России, сохранив и развив национальную культуру, родные языки и традиции всех народов республики.

Мы считаем, что позитивный опыт строительства межнациональных и межконфессиональных отношений в таких национальных республиках, как Башкортостан, может и должен быть востребован в масштабах всей страны.

Наиболее яркий пример конфликта идентичностей представила нам современная трагедия Украины. Показательно, что с украинскими событиями временно дезавуированы в РФ мемы губернизаторов типа Михаила Прохорова. Это понятно: они были опровергнуты наглядной политической практикой. Одним из главных доводов губернизаторов было положение о национальных республиках, автономиях как очагах сепаратизма, якобы сам статус автономий его подразумевает. Но практика еще раз подтвердила: все обстоит с точностью до наоборот. Россия всей своей мощью поддержала право народов на самоопределение, лежащее в основе ее собственного национально-государственного устройства. Она поддержала сначала автономию Республики Крым, а при угрозе ей со стороны нелегитимного переворота в Киеве – бескровное возвращение Крыма в Россию, опять же на привычных в РФ правах автономной республики субъекта федерации. Напротив, кровавый ирредентистский конфликт вспыхнул не в автономии, а именно в областях, автономией не располагавших – Донецкой и Луганской. И причиной было именно игнорирование Киевом разумных требований как населения Новороссии по федерализации Украины, так и аналогичных предложений правительства РФ. В результате сложно вернуться даже к формату конфедерации – ДНР и ЛНР не видят себя в рамках государства, отвергшего федерализм.

Через республики народы РФ реализовали свое право на самоопределение – и тем самым автономии обуславливают патриотизм и легитимность России в глазах «нерусских» народов: самоопределение уже произошло, именно в составе России. Отмена республик отменяла бы и это самоопределение, освобождая народы от связанных с ним обязательств. Национальные проблемы не только никуда не денутся – они обострились бы. Такой шаг дал бы государству миллионы явных и тайных врагов внутри самой страны и ни одного преимущества.

Угрозу сепаратизма несут с собой не национальные республики: они сформировались исторически и, как правило, таким образом, что не являются самодостаточными вне РФ. Опасность для государства представляет именно сепаратизм без автономий, сепаратизм областей – просто потому, что в них не встроены механизмы противодействия сепаратизму, в то время как сам институт автономий исторически является именно таковым механизмом.

Идеология губернизации – совершенно логичное продолжение той перестроечной политики, что развалила великую страну, породив саму

олигархию. Эта стратегия предписана для России на Западе давно и открыто еще такими патриархами либерализма и русофобии, как Ричард Пайпс и Збигнев Бжезинский. В частности, Р. Пайпс указывал, что Россия должна отделить Кавказ и губернизировать Башкирию и Татарию, не говоря уже о прочих внутренних автономиях. То есть стать жалкой пародией на американскую модель развития – при совершенно иных условиях. По подобным указаниям уже был расколот СССР, страна скатилась в «третий мир». По таким лекалам позже развалена Югославия, Грузия, Молдова, теперь – Украина. Ныне перспектив в России, считаем, они иметь не должны и не будут с точки зрения как власти, так и общества: слишком наглядным и жизненно важным для интересов России был последний пример.

Именно федерация позволила России не распасться следом за СССР. Потому что при катастрофе, Смуте – например, захвате власти в столице группировкой, которую болезненно воспринимают в тех или иных регионах, статус автономии позволяет амортизировать, остановить его последствия, неприемлемые по каким-либо причинам для населения и элит региона – не выходя из законного русла. Либо переждать, когда не принятая регионом центральная власть перейдет в более взаимоприемлемый формат, как это и произошло с приходом администрации Президента РФ В. В. Путина.

Федерализм с иерархией национально-территориальных автономий оставляет государству пространство для маневра, национально-территориальные автономии – гарантируют реализацию права на самоопределение, одновременно сохраняя принцип целостности государства. Именно это право поддерживает официально всей своей мощью РФ. У унитарного государства таких возможностей для маневра нет, что мы и наблюдали на примере Украины.

С точки зрения внутриэлитной борьбы в РФ обычно национальные республики – фактор стабилизирующий: их элиты более цельные, «раскольники» вытесняются на обочину политической жизни, что демонстрируют прошедшие выборы. Последние исследования в Башкортостане московских социологов школы Л. М. Дробижевой показывают, что наибольшей легитимностью государство обладает именно в глазах башкир. До сих пор башкирская молодежь наиболее патриотична, верит в традиционные ценности, в патерналистский характер государства. Расшатывать эту опору порядка нельзя.

Проблема отложенных рисков в наших условиях в том, что конфликтность из хорошо изученных, политически нейтрализованных и легитимированных форм, например национальных движений, фактически потерявших в РФ свою институциональность, переходят в неподконтрольные правительству формы – прежде всего, этнорелигиозные.

Итак, принципиальным условием сохранения и развития государственности и целостности самой многонациональной Российской Федерации

является укрепление конституционного статуса национальных республик в составе России. Необходимо принципиально отстаивать основополагающие конституционные принципы федеративного устройства Российского государства и сохранение в его составе национальных республик в соответствии с принципами равноправия и самоопределения народов в Российской Федерации. В информационную эпоху принципиально возрастает информационная функция национальных автономий. Взвешенная и продуманная информационная политика государства, направленная на создание положительного имиджа народов и защиту их солидарности, осуществляемая через федеральные и региональные СМИ, является надежным фундаментом гражданского мира в нашем обществе. Особенно это касается современных СМИ национальных республик. В частности, это касается сохранения и развития таких телеканалов, как БСТ, ТНВ в условиях цифровизации. В области межнациональных отношений количественные параметры, понятия рейтингов и рентабельности, категории рынка вообще слабо адекватны – в межнациональных отношениях иные критерии.

В неотъемлемую функцию национальных автономий, причем в случае с Башкортостаном функцию давно и успешно осуществляемую и нуждающуюся, только в охране и защите на федеральном законодательном и экономическом уровне входит вещание на родных языках. Так, Башкирское спутниковое телевидение является транслятором башкирской национальной культуры, по-прежнему успешно формирующим иерархию региональной и общероссийской гражданской идентичностей.

Формирование российского патриотизма и российской гражданской идентичности должно опираться на исторически сформированную этнонациональную идентичность, подобно тому как британская гражданская идентичность опирается на этнические национальные идентичности – англичанин, шотландец, валлиец, ирландец. Американский опыт нациестроительства в нашей стране неприменим. Русский – россиянин, башкир – россиянин, а не «россиянин русского или башкирского происхождения» – вот тип сложной идентичности, не противоречащий ни имперскому, ни советскому, ни постсоветскому опыту. Взаимоотношения между государством и автономиями в отечественной истории развивались диалектически, и есть результат исторического компромисса между разновекторными тенденциями: стремлением к гомогенизации и унитаризму, с одной стороны, к развитию на основе собственной идентичности – с другой. В итоге конструктивные составляющие этих тенденций удалось синтезировать в рамках особой цивилизации России/Евразии, где система автономий стала не ослаблять, а, напротив, усиливать искомое единство державы, детерминированное ее природно-климатическими, историческими и геополитическими условиями.

## ОСНОВАНИЯ СОВЕТСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

*А. Р. Даутова*

Российской социал-демократической традиции в целом было свойственно гипертрофированное значение «национального гнета» как российской специфики при процессе создания и укрепления отечественной государственности. Принцип федеративного государственно-территориального устройства страны выступал как служебная функция в рамках разрешения национальных проблем. РСДРП(б) в своих программных установках предлагали следующие механизмы устройства общества на началах национальной справедливости: 1) право народов на самоопределение вплоть до отделения и создания независимого государства; 2) отказ от национальных привилегий, что, по их мнению, подразумевало отказ от великорусской гегемонии; 3) свободное культурное развитие национальных меньшинств и этнографических групп на территории России. Данные принципы нашли свое отражение в принятой Советом народных комиссаров РСФСР «Декларации прав народов России» и выступили одним из важнейших факторов победы большевиков в гражданской войне.

Что касается национально-культурной автономии, то, по мнению В. И. Ленина, она связана с классовой ограниченностью буржуазной культуры, имеющей своим следствием культурную разобщенность между народами<sup>1</sup>. Хотя позднее большевики вынуждены были зафиксировать право наций на самоопределение<sup>2</sup> в программе, принятой на втором съезде РСДРП в 1903 г.

Негативное отношение К. Маркса и Ф. Энгельса к федеративному государственному устройству, именуемому ими «порождением капитализма», было характерно и для лидеров большевиков в дореволюционный период их деятельности. В. И. Ленин изначально выступал против федеративной организации государства, отдавая предпочтение крупному централизованному демократическому государству и полагая, что унитаризм больше соответствует интересам пролетариата и обеспечивает единство рабочего класса в его борьбе с буржуазией. В письме к С. Г. Шаумяну В. И. Ленин указывал, что демократический централизм не только не исключает, а наоборот, подразумевает автономию соответствующих областей, но в отличие от автономии принцип федерации явно противоречит централизации страны и экономическому развитию России. Ниже он пи-

---

<sup>1</sup> Межуев В. М. Ленинская теория культурной революции как модернизационный проект для России. URL: <http://alternativy.ru/ru/node/1561> (дата обращения: 09.10.2015).

<sup>2</sup> КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций, пленумов ЦК. М., 1983. Т. 1. С. 15, 17.

шет: «Мы в принципе против федерации, федерация ослабляет экономическую связь и является негодным типом для единого государства»<sup>1</sup>.

Изменение отношения партии и ее лидера к федерализму и федеративному государству было обусловлено требованиями Украины, Белоруссии, Латвии, Литвы и Эстонии, национальных правительств Финляндии, стран Южного Кавказа, Туркестана. Федерация в ее новом советском содержании выступила средством разрешения национального вопроса. Она не отрицала института национальных автономий, что на практике и подтвердилось в процессе послереволюционного государственного строительства России.

Октябрьская революция положила начало масштабным преобразованиям в области государственного устройства и национальных отношений в России. 18 января 1918 г. на III Всероссийском съезде Советов была принята «Декларация прав трудящихся и эксплуатируемого народа», в которой подтверждалось, что отныне Россия становится Российской Советской Социалистической Федеративной Республикой, которая «учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация советских национальных республик»<sup>2</sup>. Советское правительство пошло на данный шаг перед лицом распада бывшей Российской Империи и образования самостоятельных государств на ее окраинах. При этом Конституция РСФСР 1918 г. закрепила право советов тех областей, которые отличались особым бытом и национальным составом, объединяться в автономные областные союзы<sup>3</sup>. Тем самым были обозначены первые контуры новой национальной политики. Был создан специальный орган для национального строительства, обустройства народов в новой государственности – Наркомнац. В январе 1918 г. на III Всероссийском съезде Советов была провозглашена Российская Федерация. Юридически федерализм как форма государственного устройства был закреплён в первой Конституции РСФСР, утвержденной в июле 1918 г. V Всероссийским съездом Советов. Началась советская эпоха в жизни народов и их государственного обустройства в России – эпоха их официального равноправия и солидарности, основывавшаяся на институтах федерализма. Эти установки фиксировались и в советском законодательстве.

Формирование территориальных отношений на основе советского федерализма началось в 1918 г. Первой автономной республикой в составе РСФСР была Туркестанская АССР, созданная 20 апреля 1918 г. В этом же году создаются автономные части Советской России – в виде Терской, Кубанско-Черноморской, Ставропольской республик; позднее частями

---

<sup>1</sup> Ленин В. И. Полное собрание сочинений. Т. 27. С. 453.

<sup>2</sup> Вдовин А. И. Российский федерализм и «русский вопрос» // Вестник Московского университета. Сер. История. 2000. № 5. С. 10.

<sup>3</sup> Исаев И. А. История государства и права России. С. 581.



РСФСР стали стихийно сформированные Донская ССР, Северо-Кавказская Объединенная Республика. Создаются Башкирская, Татарская, Киргизская, Горская, Дагестанская, Крымская, Якутская, Бурятско-Монгольская, Карельская АССР<sup>1</sup>.

Автономные образования РСФСР не пользовались равным правовым положением. По мнению А. И. Лепешкина и О. И. Чистякова, численность этнической группы, уровень ее экономического, политического и культурного развития, объем территории обуславливали самоопределение того или иного народа в форме автономной республики, автономной области или трудовой коммуны<sup>2</sup>. Добавим, что при определении той или иной формы автономии решающее значение придавалось воле Советского правительства и ЦК РКП(б). Именно они создавали, преобразовывали и упраздняли автономные единицы.

Завершение первого этапа процесса формирования автономных образований в РСФСР совпало со вступлением РСФСР в состав СССР. С 1923 г. начинается новый этап в развитии территориальных отношений, основанный на принципе союзного федерализма. Сформированные автономные единицы получили более высокую форму автономии – статус АССР, который давал им, государственным единицам, право принимать свои конституции и устанавливать собственное гражданство. Или, наоборот, автономии с более высокой формой упразднялись и делились на «более низкие формы». Формировались и новые формы автономии: например, были созданы национальные округа для малочисленных народов Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока; выросла сеть национальных районов и сельских советов.

К принятию «сталинской» Конституции 1936 г. в СССР уже было провозглашено 11 союзных республик, 20 автономных республик, 8 автономных областей и 8 национальных округов.

Одновременно из народов и племен, стоящих на разных уровнях культурного развития, начали создаваться «социалистические нации», обладающие всеми признаками высокоразвитых этносов со своей государственностью. В ходе языкового строительства в СССР около 50 ранее бесписьменных народов получили письменность. Число языков, получивших письменность в результате этой деятельности, превышает число письменностей, созданных, например, в Европе за все предшествующее время<sup>3</sup>. На тот момент подавляющее большинство населения республик бывшего Со-

---

<sup>1</sup> Чистяков О. И. Национально-государственное строительство в РСФСР в годы гражданской войны. М., 1964. С. 87.

<sup>2</sup> Лепешкин А. И. Советский федерализм (теория и практика). М., 1977. С. 112.

<sup>3</sup> Волошина О. А. Создание алфавитов для бесписьменных народов // Первое сентября. 2009. 16–31 июля.

ветского Союза владели только родным языком, причем лишь в устной форме. Чтобы в кратчайшее время приобщить большое количество людей к мировым достижениям науки и культуры, дать людям образование, необходимо было создать системы письменности для родных языков бывших народов СССР.

С 1923 г. началась проводиться политика коренизации. Она состояла из двух аспектов. Суть первого аспекта заключалась в коренизации руководящего аппарата путем вовлечения в него ускоренно подготовленных «национальных кадров», что привело к образованию новых элит на местах. Второй аспект коренизации состоял в политике культурного строительства, выразившейся в усиленном развитии национальных языков, строительстве национальных школ, создании и поддержке литературы и искусства народов России и т. д. Государство проводило политику по выравниванию экономического, социального, культурного уровней отсталых в прошлом народов. Создавались отделения Союза писателей с десятками членов, выпускались газеты на национальных языках, готовились преподаватели «родной речи» и т. д. За несколько десятков лет в результате целенаправленной политики руководства СССР на его территории было сформировано несколько десятков наций западного типа с развитой идентичностью, национальной элитой, высокой культурой.

Таким образом, основаниями советского федерализма являлись мультинационализм и асимметричность. Первый принцип заключался в ориентации на конструирование наций, второй в придании им разнотатусных организационно-территориальных форм (союзная республика, автономная республика, автономный округ и др.).

## **ФЕДЕРАЛИЗМ, НАЦИИ И ЭТНОСОСЛОВИЯ В РОССИИ<sup>1</sup>**

*Р.Р. Вахитов*

Согласно распространенному воззрению в России наряду с русскими живут и другие народы, которые являются *нациями*, имеющими свои *государства* (республики) в составе России. Оно отражено в Конституции Российской Федерации, в Конституциях республик, в федеральных и региональных законах. Так, 3 статья Конституции РФ говорит о «многонациональном народе Российской Федерации» как носителе ее суверенитета, то есть признает существование в России множества наций (а не, скажем,

---

<sup>1</sup> Статья выполнена в рамках исследования «Этносословия в национальных республиках России (на примере этносословия башкир в Республике Башкортостан)», фонда поддержки социальных исследований «Хамовники» (г. Москва), договор № 2014 007.

этносов), а статья 5 называет республики в составе федерации *государствами* (*Конституция Российской Федерации*, 1993). Разделяется оно и политической элитой, общественностью, причем как сторонниками существования этих республик, так и противниками.

Все это большинству наших соотечественников (за исключением, может быть, узкого круга специалистов-нациеведов) кажется настолько самоочевидным, что им не приходит в голову, что народы, являющиеся «титულными» в названных республиках, представляют собой нации лишь при взгляде с весьма специфической позиции. Речь о так называемом «сталинском определении нации», которое было выражено в статье И. В. Сталина «Марксизм и национальный вопрос». Затем после победы большевиков оно было объявлено высочайшим достижением марксистской теории наций, вошло во все советские учебники по обществоведению и, что для нас наиболее важно, – стало идеологической основой «национальной политики» Коммунистической партии и советского государства. Приведем его: «Нация есть исторически сложившаяся устойчивая общность людей, возникшая на базе общности языка, территории, экономической жизни и психического склада, проявляющегося в общности культуры» [*Сталин*, 1912].

Итак, это определение включает в себя четыре главных признака нации – язык, территория, экономика и «психический склад» (национальный характер). При создании национальных (союзных и автономных) республик в составе СССР руководство партии и государство стремилось сделать все, что этносы и этнические группы, жившие в Российской Империи, приобрели данные черты. Осуществлялась государственная поддержка литературных языков нерусских народов, а тем народам, которые не имели еще литературного языка, он был создан за счет выбора в пользу одного из диалектов (иногда не совсем удачно, так, что целые этнические группы оказались вне этого языка). То же касается и территорий – большинству из сколько-нибудь крупных этносов бывшей империи были дарованы территории в границах их республик (причем, границы часто изменялись и за границами все равно оставались места компактного проживания представителей данного этноса). В специальных научных институтах создавались идеологически выдержанные версии «национальных историй» и представлений о национальном характере данного народа, которые затем транслировались через учебную литературу, одобренные государством произведения искусства, через газетную и журнальную публицистику.

Единственная черта сталинского определения, которая стала исключением, касалась общности экономической жизни. СССР был разделен на множество экономических районов (24 в конце 20-х – начале 30-х гг., затем количество районов снизилось до 19), но они не всегда совпадали с территориями национальных республик (например, в Украинской ССР бы-

ло 3 района, а в Прибалтийский район входили все три прибалтийские республики и Калининградская область). Несмотря на то что Сталин в своей работе о национальном вопросе настаивал, что отсутствие хотя бы одной отличительной черты не позволяет говорить об определяемом феномене как о нации, это не помешало советскому агитпропу говорить о советских нациях. Вероятно, это был случай, когда пожертвовать прагматическими целями ради идеологии было невозможно.

Любопытно, что и сегодня, в постсоветские времена, многие публицисты и даже ученые заявляют, что титульные народы (этнос) республик РФ являются *нациями*, а сами республики – *их национальными государствами*, не замечая, что они – лишь воплощения сталинского представления о нациях и национальных государствах. Вместе с тем в современных этнологии и нациеведении это представление подвергнуто основательной критике и практически не имеет сторонников среди ведущих отечественных (не говоря уже о зарубежных) специалистов. Новый фактический материал, который возник в ходе активного нациестроительства в странах Третьего мира, а также переворот, произошедший в теоретическом нациеведении и связанный с работами таких ученых, как Э. Геллнер, Б. Андерсон, Э. Хобсбаум, Э. Смит и др. позволяют говорить о несоответствии сталинского понимания нации и построенных на нем концепций советских этнологов ни строгим критериям рациональности, ни историческим фактам [Филиппов, 2007].

Современные нациеведы выделяют два вида наций – этнические нации, которые представляют собой государственное оформление какого-либо одного большого этноса (при наличии других этносов на правах нацменьшинств), и гражданские нации, представляющие собой полиэтнические согражданства (где в качестве главного объединяющего критерия выступает политический, а не культурный) [Калхун, 2006]. Примером первых является израильская нация (в которую не входят израильские арабы, бедуины и друзы, хотя они являются гражданами государства Израиль), пример второй – североамериканская нация, куда входят все граждане США, независимо от их этнической или расовой принадлежности.

В обоих случаях национальное государство – это государство демократическое, предполагающее существование гражданского общества, являющегося сувереном – носителем верховной власти, которое оно реализует через референдум или выборные органы и должности законодательной, исполнительной и судебной власти.

Если мы обратимся к так называемым «титульным нациям» национальных республик России, то мы обнаружим, что они не являются ни гражданскими, ни этническими нациями.

Легче всего доказать, что они не имеют отношения к согражданствам. Упоминания о республиканском гражданстве есть в большинстве конституций республик в составе РФ, например, статья 21 Конституции Республики Татарстан от 1992 года гласит: «1. Республика Татарстан имеет свое гражданство. 2. Гражданин Российской Федерации, постоянно проживающий на территории Республики Татарстан, является гражданином Республики Татарстан. 3. Гражданин Республики Татарстан одновременно является гражданином Российской Федерации» [*Конституция Республики Татарстан*, 1992].

Однако, во-первых, смысл этого термина в конституциях республик не раскрывается, во-вторых, там отсутствует упоминание о двойном (российско-республиканском) гражданстве жителей республик. Кроме того гражданство подразумевает суверенитет республик, но все упоминания суверенитета из текстов конституций республик изъяты, и сам суверенитет (государственная независимость) фактически отсутствует. Все это позволяет утверждать, что республиканские гражданства в РФ – не более чем фигуры речи и так называемые «граждане республик» никакими особыми правами, отличающими их от граждан РФ, не обладают<sup>1</sup>. Но даже если бы такое гражданство и было, это мало бы что изменило; «титულные нации» не совпадают с населением республик, а иногда и вовсе составляют его меньшинство и изначально при своем создании они замысливались как «однородные нации». В случае же реального республиканского гражданства пришлось бы говорить, например, не о башкирской или татарской нациях в составе РФ, а о «башкортостанской» и «татарстанской» нациях.

В таком случае, возможно, перед нами этнонации? Однако и это не так. Этнологи-конструктивисты (Э. Геллнер, Б. Андерсон, М. Хрох и др.) показали, что этнонации возникают в результате деятельности так называемых «этнических предпринимателей» – представителей интеллигенции, которые занимаются тем, что изучают и популяризируют язык, фольклор, обычаи и традиции определенного народа (этноса), в ходе чего происходит общественная самоорганизация (возникают кружки, общества), приобретающая затем политический характер<sup>2</sup>. Известный этновед Мирослав Хрох даже проследил этапы строительства этнической нации, которые он назвал «фаза А», «фаза В» и «фаза С». На протяжении фазы А «этнические предприниматели» (вроде чешских и болгарских «будителей») занимаются исследованиями и популяризацией язы-

---

<sup>1</sup> Речь не идет об особых правах представителей «титулных наций», речь о «гражданах республик» вне зависимости от их этнической принадлежности

<sup>2</sup> В данном случае для нас непринципиален ответ на сложный вопрос: пробуждают ли они национальное сознание или создают его?

ка, культуры, истории данного этноса, в ходе фазы В раздаются призывы к «пробуждению национального сознания», на фазу С формируется мощное массовое движение за национальный суверенитет. Причем на всех этих фазах данные сообщества («этнические предприниматели» и их сторонники), по утверждению Хроха, представляют собой формы гражданского общества [Хрох, 2002].

Итак, этнонация возникает как институт гражданского общества и является таковым, то есть представляет собой разновидность низовой социальной самоорганизации (впрочем, как и гражданская нация). «Титульные нации» нацреспублик России создаются «сверху», государством, которое наделяет их определенными правами и привилегиями и налагает на них обязанности, что находит отражение в законах и подзаконных актах. Иначе говоря, они никакие не нации.

В современной российской социологии есть обозначение для подобных феноменов. Социолог С. Г. Кордонский называет их сословия [Кордонский, 2008]. О. И. Шкаратан [Шкаратан, Ястребов, 2008] также говорит о сословиях в советском и постсоветском обществах (иногда именуя указанные группы советского общества квазисословиями)<sup>1</sup>. О своеобразной сословности в СССР пишет такой известный американский исследователь-советолог, как Ш. Фитцпатрик [Фитцпатрик, 2011]<sup>2</sup>.

Таким образом, титульные нации нацреспублик РФ – особые «этнические сословия» или «этносословия». Слово «сословие» мы используем в том смысле, который вкладывает в него создатель современной теории сословности социолог Симон Кордонский: *сословие – это социальная группа, получающая от государства ресурс – льготы, финансы, социальный статус, для выполнения определенной социальной функции* [Кордонский, 2008]. В этом смысле госслужащие, бюджетники, лица свободных профессий современной России представляют собой сословия и выстраиваются в некую иерархию сословий в зависимости от объема получаемого ресурса. Значение слова «сословие», используемое в исторической науке (социальные группы домодернистских обществ, обладавшие наследственными привилегиями) здесь не принимается в расчет (хотя архаические сословия есть лишь частный случай «сословий» по Кордонскому).

---

<sup>1</sup> «На этой основе стало возможным фактическое восстановление квазисословной системы, закрепощение сословий государством, формирование особого служилого строя (номенклатуры) в СССР» [Шкаратан, Ястребов] 2008.

<sup>2</sup> «... всячески поддерживая идею классовой принадлежности, новый (советский – Р.В.) строй умудрился defacto вернуться к прежней, столь презираемой сословной системе, при которой твои права и привилегии зависят от того, кем ты официально считаешься...» [Фитцпатрик, 2008].

Сословиям в теории Кордонского противостоят классы – социальные группы, обеспечивающие свое существование не в результате государственной раздачи ресурсов, а в результате операций на рынке. Таковы, например, классические предприниматели западного типа (которых нужно отличать от российских «коммерсантов» – российского сословия, которое помогает госслужащим «осваивать» денежные ресурсы, выделяемые государством для осуществлений функций госслужбы).

Необходимым условием существования сословий являются ресурсы. Ресурс – это материальные и духовные ценности, а также привилегии, которые государство распределяет нерыночным образом, раздает социальным группам. Собственно, наличие у социальной группы государственного ресурса, которым эта группа может распоряжаться (официально – для достижения цели, ради которой государство выделило ресурс, неофициально – для преследования собственных интересов) и делает эту группу сословием. Сословие в ходе своей деятельности дает что-либо государству (сдача) и получает что-либо от государства (раздача). Цикл «сдач-раздач» и сам механизм раздатка в области экономики основательно описан экономистом О. Э. Бессоновой [Бессонова, 2006]. Однако сдачи и раздачи могут быть и нематериальными, например, государство может раздавать сословиям привилегии, то же касается и сдач: сословия могут сдавать государству результаты духовной или политической деятельности (скажем, сословие полицейских сдает результат правоохранительной деятельности, который – не что иное, как общественный порядок).

Сословия современного общества различны и многообразны. Мы уже упоминали, что своеобразное ядро нацреспублик составляют этносословия. *Этносословия – это социальные группы, создаваемые государством и его субъектами для сохранения народов (этносов), поддержки их развития и сохранения мест этих народов в структуре общества. Члены этносословий занимаются освоением многообразных ресурсов (символических, политических, экономических и т. д.), выделяемых государством для указанной цели и «сдают» такие специфические результаты, как «межэтническое спокойствие», репутация государства как защитника малых народов, «развитие этнической культуры» и т. д.*

Этносословия входят в систему сословий нашего государства (хотя этносословия существуют и в других государствах, в том числе и на Западе, пример – «коренные народы Америки» в США и Канаде, аборигены Австралии, малые народы Европы и т. д.). Фактически они изучались исследователями, которые занимались проблемой национальной политики в СССР и в постсоветской России [Мартин, 2011; Кадио, 2010]), но они рассматривались через систему категорий других концепций (представая как

нации и национальности – объекты «положительной дискриминации» со стороны советского государства)<sup>1</sup>.

Поскольку здесь наличествует термин «этнос», мы должны дать определение и ему, дабы в дальнейшем показать отличия этноса, этносословия и этнонации.

*Термин «этносы» мы будем употреблять в следующем смысле: культурные сообщества, объединенные общими представлениями о культуре и истории, а также иногда общим языком, но не обязательно являющиеся политическими сообществами.* Такие характеристики этноса, как общая культура, история и язык отмечаются еще в традиционном определении этноса, распространенном в отечественной этнологии, принадлежащим Ю. В. Бромлею и его школе. Приведем его: «этнос в узком смысле слова можно определить как совокупность людей, обладающих общими, относительно стабильными особенностями культуры и соответствующим психическим складом, а также сознанием своего единства и эндогамией» [Бромлей, 1970]<sup>2</sup>. Правда, эта позиция подвергается в последнее время резкой критике со стороны представителей модной сегодня на Западе конструктивистской этнологии. Мы не собираемся вдаваться в теоретические споры между конструктивистами и примордиалистами (хотя и считаем, что примордиализм концепции Бромлея сильно преувеличен, так как Бромлей говорил о важности такой характеристики, как этническое самосознание, без чего культурное сообщество не станет этносом<sup>3</sup>, иначе говоря, конструктивистское «зерно истины» уже присутствует в концепции Бромлея, как раньше принято было говорить, «в снятом виде»). Принципиально важно иное:

– различение этносов как культурных сообществ и наций как сообществ политических;

– признание того, что есть не одна форма политизация этничности, а именно национализм, а две – национализм и этносословность.

Исследование феномена этносословий актуализирует идею Ю. Бромлея о ядре и оболочке этноса. Как известно, Бромлей считал, что каждый этнос имеет «ядро» и «оболочку» «в виде среды, которую составляют как социальные, так и природные факторы». Получается, что этносословия –

---

<sup>1</sup> Исключение составляют работы П. Крупкина, где исследуется феномен этнокорпораций [Крупкин, 2014].

<sup>2</sup> Как видим, Бромлей вводит еще такую характеристику, как эндогамия, но нам представляется, что в случае с советскими и постсоветскими этносами с обилием смешанных браков внутри них ее можно опустить.

<sup>3</sup> Ю. В. Бромлей пишет: «вообще же практически этнос существует до тех пор, пока его члены сохраняют представление о своей принадлежности к нему» [Бромлей, 1970]. разве не могло бы это утверждение принадлежать кому-либо из теоретиков конструктивизма вроде Б. Андерсона?



принадлежность «оболочки этноса» и относятся к социальным факторам его среды. Разумеется, не все этносы представляют собой этносословия, так как все этносы наделяются государством определенными правами и обязанностями, возможны и другие социальные механизмы «оболочки».

Этносословие эмпирически обнаружить очень легко, например, при переписи населения. Этнос обнаружить сложнее, тем более что нет однозначного определения этноса. Тем не менее, это возможно: в истории были ситуации расформирования этносословий (отмены государством привилегий и обязанностей, которые делали этнос этносословием). Так произошло с башкирами в 60-х гг. XIX века, когда они официально перестали быть сословием в Российской Империи. В результате мишаре и тептяре («новые башкиры»), которые ранее записывались башкирами, перестали это делать, таким образом, оставшиеся и составили башкирский этнос [*Стейнведел*, 2004].

Противоположностью этносословия является нация (точнее, этнонация) – этносоциальная общность, представляющая собой гражданское общество, то есть существующее на правах самоуправления, не получающая никакой помощи от государства и, более того, сама стремящаяся образовать государство или уже образовавшая его. В отличие от этноса этнонация – политическое сообщество и культура ее воспроизводится сознательно и целенаправленно с использованием таких «машин современности», как СМИ, школа, литература и т. д. (тогда как в случае этноса мы имеем главным образом традиционную форму трансляции культуры, ориентированную не на сознательное создание нового, а на воспроизведение образцов). Положения этноконструктивизма об изобретении культуры, на наш взгляд, применимы как раз к нациям, а не к этносам.

Этнонации представляют собой гражданские общества, в которых все члены, по крайней мере номинально, равны перед законом<sup>1</sup>. Этим этнонации отличаются от имперских государственных образований, включающих в себя системы этносословий, где разные этносословия имеют разные права и обязанности. Важно отметить, что этнонации обладают культурным и политическим суверенитетом, то есть они самодостаточны и в первом, и во втором смысле. Этносословия, напротив, не существуют поодиночке, одно предполагает существование другого. Вместе с тем и этнонации и этносословия – результат конструирования, но в первом случае субъектом конструирования выступают общественные деятели («этнические предприниматели»), во втором – государство.

Исследование этносословий представляет большой интерес для более глубокого изучения социальной реальности.

---

<sup>1</sup> Нация – идеальная модель, поскольку реальные общества Запада, именующие себя нациями, являются сложными конгломератами, имеющими признаки и наций, и сословий, и этносословий.

## РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: ДИСБАЛАНС ПРОЦЕССОВ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

*Л. Б. Заманова*

Федерализм – это принцип и доктрина, положенные в основу политико-территориального и национально-территориального устройства российского государства<sup>1</sup>. Демократизм федеративного устройства, прежде всего, состоит в том, что субъекты федерации не утрачивают своей государственности. Они, при наличии верховной федеральной власти и единого центрального правительства, получают право, с одной стороны, на самоуправление, а с другой, на соучастие в общем конституционном управлении федеративным образованием в целом<sup>2</sup>. При этом полномочия федеральной власти и власти субъектов федерации разграничены по «вертикали» и федеральная власть не вправе вмешиваться в сферу компетенции региональных органов. Центр и регионы принимают совместные решения по определенному кругу вопросов.

На сегодняшний день проблемы разграничения предметов ведения между федеральным центром и регионами занимают особое место в российском федерализме. Как отмечает В. М. Платонов, «От того, как разграничены по своему существу предметы ведения между федерацией и ее субъектами, зависит роль, которую играет федеративное государственное устройство в жизни народа данного государства, то есть федеративное устройство, или будет служить объективным экономическим, политическим, социальным, национальным, культурным потребностям общественного развития, или будет тормозить это развитие, играть отрицательную роль в общественно-политической жизни страны». Так, И. А. Умнова, выделяя важность данного института, отмечает: «Оптимальность модели разграничения власти по вертикали неразрывно связана с конституционными вопросами эффективности власти и формирования гарантий демократии, прав и свобод человека, верховенства права»<sup>3</sup>.

С развитием российского государства остро возникла необходимость изучения федеративных отношений между центром и регионами. Однако, не изучив особенности российского федерализма, этапы его становления и упадка, невозможно найти правильные ответы на все вопросы. В период с 1991-го

<sup>1</sup> Российская юридическая энциклопедия. М. 1999.

<sup>2</sup> Дорожкин Ю. Н. Федерализм как принцип организации государственной власти: мировые традиции и российское своеобразие // Федерализм как ресурс развития Российской государственности в XXI веке: материалы Всерос. науч.-практич. конф. Уфа, 31 октября 2008 г. С. 11.

<sup>3</sup> Каюров Е. А. Некоторые аспекты повышения эффективности системы разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти в России // Законодательство и экономика – 2013 – № 6. С. 9.

по 1999 год, наблюдается децентрализация власти – это период, когда были созданы важные предпосылки для развития федерализма. С 2000 года по настоящее время идет постепенная тенденция к централизации власти.

Конечно, федерализм в 1990-х годах отличался своим «зачаточным» состоянием, не достигшим своего окончательного развития. Скорее всего, он имел декларированный характер, чем реальный<sup>1</sup>. Федерализация в 1990-х годах, прежде всего, была необходима для достижения важных стратегических задач – перехода от советской плановой модели экономики к рыночной экономике, от тоталитарно-коммунистического к демократическому политическому режиму. Созрела острая необходимость покончить с жесткой и окостеневшей централизацией, несовместимой ни с рыночной экономикой, ни с демократией. Децентрализация власти в 1990-е годы происходила в нестабильное время, когда отмечался наивысший раскол среди российской элиты. Процесс децентрализации превратился в своего рода анархию, когда была практически утеряна власть центра, порождаемая слабостью и неэффективностью российской элиты. Большинство субъектов федерации, пользуясь девизом времени, озвученным в августе 1990 года главой Верховного Совета РСФСР Борисом Ельциным: «Берите суверенитета, сколько сможете проглотить», стали ее применять для усиления собственных позиций и присвоения многих полномочий. Однако передача полномочий регионам была нужна и для преодоления кризисных явлений на местах, особенно в плане управления ресурсами, что сыграло свою положительную роль в их развитии.

Как естественная реакция на процессы ослабления со стороны федерального центра сформировалась новая политика, направленная на централизацию власти. Начиная с 2000 года между федеральным центром и регионами формируются новые государственно-федеративные отношения, инициатором которых было Правительство РФ и Президент РФ В. В. Путин. Их основой являлся принцип построения и укрепления вертикали власти, в котором региональным органам отводилась роль второго уровня. Иными словами, федеральные органы власти закрепили за собой наиболее значимые функции (внешняя политика, оборона и т. д.), а субъектам были переданы часть социальных, экономических и внутривластных обязанностей. Основными проявлениями усиления тенденций к централизации страны явились: 1) образование семи федеральных округов; 2) введение нового порядка избрания глав регионов путем их назначения Президентом Российской Федерации; 3) пересмотр межбюджетных отношений в пользу федерального центра; 4) практически полное отсутствие

---

<sup>1</sup> Фарукшин М. Х. Усиление дисбаланса в российском федерализме // Современный федерализм: российские проблемы в сравнительной перспективе: Труды Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. С.-Петербург, 2008. С. 134.

прав у региональных субъектов в сфере налогообложения; 5) принятие федеральным центром законов в области совместного ведения без учета интересов субъектов федерации; 6) создание министерствами в регионах своих аналогичных управлений; 7) предоставление Президенту Российской Федерации права распускать законодательный орган субъекта Федерации.

Как видно из перечисленных пунктов, изменения были направлены на укрепление федеральной власти, а не на решение федеративных и национальных проблем. Конечно, проблема централизации и децентрализации является весьма актуальной по своему характеру для любого общества и его политической системы. Централизация необходима для сохранения целостности системы управления, единообразия проводимой политики. Пренебрежение централизмом означает распад политико-правового целого на множество не связанных между собой частиц. Однако опасна и чрезмерная централизация, которая ведет к бюрократизации всей политико-управленческой системы, игнорирует интересы субъектов федерации, создает благоприятную нишу для коррупции и чиновничьего произвола.

Качнувшись от децентрализации в сторону централизации, маятник прошел золотую середину и начал зашкаливать за разумные пределы, показывая переход к другой крайности – чрезмерной и жесткой централизации<sup>1</sup>. Под видом укрепления вертикали власти начались процессы, угрожающие демократизации общества и государства, подрывающие основы федеративного устройства. Для российского государства опасность жесткой тотальной централизации может грозить тем, что абсолютизация централизма является питательной почвой для авторитаризма, постепенно становящейся невосприимчивой к общенациональным, региональным интересам и социальным инновациям, что противоречит самой сути федерализма, его принципам разграничения предметов ведения и субсидиарности. То есть укрепление централизованной модели федерализма не должно достигать той грани, когда собственно федерализм уничтожается и образуется унитарное государство.

Подводя итог сказанному, отметим, что современная Россия уже сложилась как федеративное государство. Российская Федерация функционирует как федеративное государство в соответствии с положениями Конституции России 1993 года, однако современный российский федерализм имеет определенные особенности, к которым можно отнести асимметричность, усиление тенденций к централизации страны, ослабление финансовой самостоятельности регионов, а также отсутствие стабильного и единообразного порядка формирования представительных и исполнительных органов власти субъектов. В связи с этим представляется, что дальнейшая судьба российского федерализма будет складываться в противоборстве усиливающейся роли

---

<sup>1</sup> Фарукшин М. Х. Сравнительный федерализм. Учебник по спецкурсу. Издание 2-е, переработанное и дополненное. Казанский федеральный университет. С. 229.

федеральной власти в решении общегосударственных вопросов и упрочения самостоятельности во многих сферах регионов.

Конечно, невозможно дать окончательный ответ на вопрос о создании идеальной модели демократической федерации. В мире не существует абсолютно одинаковых федераций, в каждой из них достигнуто свое соотношение участия во власти и ее разделения между центром и регионами. Да, и федерализм не является окончательной формой государственного устройства. Федерализм имеет особое свойство – приспосабливаться к изменяющимся реалиям. Для дальнейшего укрепления российского федерализма, на наш взгляд, прежде всего, необходим активный двусторонний поиск оптимальной модели взаимоотношений центра и субъектов, четкое разделение полномочий между различными уровнями власти, соблюдение баланса их интересов, предоставление регионам больше самостоятельности в распоряжении собственными средствами. Тогда, в условиях надвигающегося финансового кризиса, экономических санкций, введенных США и ЕС в отношении Российской Федерации, именно восстановление ранее демонтированных элементов федерализма и устранение наметившихся тенденций к централизации могли бы стать достойным ответом на вызовы времени.

## **МИГРАЦИОННЫЙ ФОН ЭТНОПОЛИТИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ В ФЕДЕРАТИВНОЙ РОССИИ**

*И. Р. Аминов*

Эффективное управление миграционными процессами предполагает не только организацию действенного контроля над пребыванием иностранных граждан и осуществления ими трудовой деятельности на территории страны, но и плановую деятельность в области инкорпорирования мигрантов. Результатом интеграции мигрантов должно быть содействие формированию у них стремления к обретению российской гражданской идентичности<sup>1</sup>.

В условиях роста ксенофобии и мигрантофобии среди населения России, а также при нежелании и неготовности временных трудовых мигрантов интегрироваться в российский социум, актуализируется проблема поиска баланса и выстраивания качественно нового уровня отношений между мигрантами и принимающим населением<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Дмитриев А. В. Интеграция трудовых мигрантов в мегаполисе: локальные модели, контекст идентичности (методология и методы исследования) // Социологические исследования. 2013. № 5. С. 49–56

<sup>2</sup> Аминов И. Р. Модели урегулирования этнополитических конфликтов на международной арене // Евразийский Союз: вопросы международных отношений. 2014. № 1–2 (6–7). С. 161–166.

Интеллектуальная среда приема и проживания мигрантов создается не с нуля, так как в каждом субъекте Российской Федерации накоплены определенные интегративные практики, поэтому целесообразно создать интерактивную карту интеллектуальной среды приема и проживания мигрантов, которая отображала бы числовой коэффициент каждого компонента интеллектуальной среды, описание качественных характеристик, а также итоговый показатель значения для каждого субъекта РФ. Этот проект реализуем в перспективе, но для создания комплексной карты требуется значительный объем эмпирических данных, собранных в каждом регионе.

Схожий проект реализует Центр изучения национальных конфликтов (ЦИНК), который с 2013 г. публикует рейтинг межэтнической напряженности в регионах России. Он представлен в виде интерактивной карты с разбивкой по цветам: красный (очень высокая напряженность); оранжевый (высокая напряженность); желтый (средняя напряженность); зеленый (низкая напряженность); синий (очень низкая напряженность). Основными задачами проекта являются выявление факторов роста межэтнической напряженности (которую авторы проекта понимают как «состояние социума, которое предшествует межэтническому конфликту»), классификация регионов по уровню межэтнической напряженности, установление причин возникновения и роста напряженности в «красных» и «оранжевых» регионах, а также отслеживание динамики изменения напряженности в субъектах РФ. В рамках проекта была организована система мониторинга более 50 федеральных и региональных интернет-порталов, а также проведен экспертный опрос специалистов федерального и регионального уровня.



*Рис. 2. Гроздь гнева. Рейтинг межэтнической напряженности в регионах России. Весна - осень 2014 г.  
Источник: Центр изучения национальных конфликтов.<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> Интернет-сайт ЦИНК. Гроздь гнева. Рейтинг межэтнической напряженности в регионах России. URL : <http://club-rf.ru/thegrapesofwrath/02/>

По результатам рейтинга, опубликованного в октябре 2014 г., к регионам, входящим в «красную» зону риска, были отнесены Москва, Республика Дагестан, Ханты-Мансийский автономный округ.

Эксперты традиционно оценивают напряженность в г. Москве как очень высокую, что связано со значительным миграционным притоком. Снижение межэтнической напряженности возможно при условии создания в стране других мощных экономических центров, которые оттянули бы на себя часть миграционного потока. Однако предпосылок для этого пока нет, временное перераспределение потоков иностранной рабочей силы может быть связано только с подготовкой регионов к чемпионату мира по футболу. Таким образом, в столице сохраняется стабильно напряженная межэтническая ситуация. Высокий уровень миграции, геттоизация окраин столицы и бюрократический подход местных властей к решению межнациональных проблем формируют мощный конфликтный потенциал<sup>1</sup>.

Основное количество проблем в сфере миграции связано с продолжающимся мощным оттоком населения, прежде всего молодежи, из Дагестана в Москву и другие экономически развитые регионы. Согласно данным Росстата, в 2013 г. в республику въехало 41737 человек, а выехало 63297<sup>2</sup>, – уровень нетто-миграции является отрицательным, эта тенденция особенно опасна в среднесрочной перспективе. С одной стороны, это позволяет в какой-то степени разрядить обстановку в самой республике, с другой – повышает «среднероссийский» уровень межэтнической напряженности и формирует негативное отношение к выходцам с Кавказа.

Тревожной тенденцией является вербовка радикальными исламистами кавказской молодежи для участия в боевых действиях на стороне террористов Исламского государства. Росту напряженности способствуют высокая безработица, деиндустриализация региона в постсоветский период, архаизация общества, коррупция. Таким образом, в Республике Дагестан в ближайшей перспективе маловероятна стабилизация ситуации в межнациональной сфере.

В Ханты-Мансийском автономном округе сложилась ситуация, противоположная большинству регионов страны, где на фоне украинского кризиса наблюдается консолидация общества, снижение уровня межэтнической напряженности.

В основном конфликты имеют насильственный и массовый характер, не разрешены противоречия между представителями коренных наро-

---

<sup>1</sup> Аминов И. Р. Модели мирного урегулирования этнополитических конфликтов: поиск альтернатив // Этносоциум и межнациональная культура, 2014. – № 9 (75). – С. 15–18.

<sup>2</sup> Интернет-сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. URL : <http://www.gks.ru/>

дов и нефтедобывающими компаниями, регулярно происходят задержания членов экстремистских религиозных организаций. Мероприятия по нормализации обстановки, проводимые органами местной власти и правопорядка, демонстрируют чрезвычайно низкую эффективность, большинство принимаемых мер носят аппаратный характер и не связаны с непосредственной работой с населением<sup>1</sup>. Ситуация усугубляется еще и тем, что кризис в сфере межнациональных отношений не признается региональной властью<sup>2</sup>.

Таким образом, сочетание низкой эффективности работы ответственных чиновников, переплетение межнациональной и межконфессиональной вражды и обострение социально-экономических противоречий обусловило взрывоопасную обстановку в регионе.

Рейтинг субъектов РФ по уровню межэтнической напряженности, разработанный ЦИНК, может успешно применяться при планировании эффективной миграционной политики государства. Уровень межэтнической напряженности является одним из основных компонентов, входящих в интеллектуальную среду приема мигрантов и неотъемлемым условием ее создания. Но только одного этого показателя недостаточно для отображения целостной картины миграционной ситуации в регионе, в связи с чем целесообразно ввести ряд дополнительных параметров.

Также необходимо конкретизировать условия создания интеллектуальной среды приема и проживания мигрантов и ее неотъемлемые компоненты. К некоторым условиям относятся доступ мигрантов к получению образования, медицинским услугам и т. д.

Определенные показатели являются одновременно и условиями, и компонентами, что предполагает необходимость существования определенного параметра для возможности конструирования среды, и одновременно с этим сама созданная среда будет воспроизводить данные индикаторы. К таким условиям и компонентам можно отнести уровень межэтнической напряженности; наличие инфраструктуры для интеграции и адаптации мигрантов; образ мигранта в средствах массовой информации; отношение местного населения к мигрантам и т. д. Итак, при наличии и реализации данных условий возможно целенаправленное создание интеллектуальной среды приема и проживания мигрантов, результатом которой будет интеграция мигрантов в российский социум, повышение уровня то-

---

<sup>1</sup> Аминов И. Р. Этнополитические основания региональных конфликтов в современной России: Теоретико-методологический аспект // Правовое государство: теория и практика. 2013. № 2 (32). С. 138–143.

<sup>2</sup> Интернет-сайт ЦИНК. Гроздь гнева. Рейтинг межэтнической напряженности в регионах России. URL: <http://club-rf.ru/thegrapesofwrath/02/>



лерантности в обществе, достижение социальной, культурной стабильности в государстве<sup>1</sup>.

Особый интерес представляют выявленные прямые и обратные зависимости между «стартовыми» условиями формирования интеллектуальной среды приема и проживания мигрантов и планируемым результатом. Например, существует прямая зависимость между образом мигранта в СМИ и формированием интеллектуальной среды: чем позитивнее образ мигранта в СМИ, тем проще реализовать на практике компоненты интеллектуальной среды приема и проживания мигрантов. Это же относится к таким входным условиям, как отношение местного населения к мигрантам, наличие инфраструктуры для адаптации, интеграции мигрантов, доступ мигрантов к образованию, работа правоохранительных органов. Чем выше суммарное значение показателей по этим параметрам, тем проще будет проходить формирование интеллектуальной среды в регионе. Обратная зависимость наблюдается в отношении таких параметров, как уровень межэтнической напряженности, уровень дискриминации. Чем больше применяется дискриминационных практик по отношению к мигрантам, тем более затруднено конструирование интеллектуального пространства.

Распад СССР спровоцировал волну националистических настроений в ряде государств (Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан), русский язык в них потерял статус государственного и практически перестал преподаваться в школах, университетах. Это привело к снижению грамотности, в том числе языковой, среди трудовых мигрантов, въезжающих в Россию. У указанной категории мигрантов в силу ряда причин отсутствуют стимулы для интеграции в российское общество. Первая причина заключается в том, что значительная часть мигрантов не рассматривает Россию как страну постоянного пребывания и будущего места жительства, а планирует вернуться в государство исхода<sup>2</sup>.

Во-вторых, в крупных городах России, являющихся центрами миграционного притяжения, за последние годы значительно развилась этническая (миграционная) инфраструктура, удовлетворяющая основным потребностям мигрантов. Так, в г. Москве сформировались этнические кафе, нацеленные на обслуживание мигрантов и созданные самими мигрантами: в них играет национальная музыка, предлагается широкий ассортимент национальных блюд, можно встретиться с земляками. В-третьих, подавляющее большинство мигрантов, прибывших из стран постсоветского

---

<sup>1</sup> Аминов И. Р. Государственная национальная политика как способ поддержания этнополитической стабильности в современной России // Правовое государство: теория и практика. 2014. № 4 (38). С. 26–28.

<sup>2</sup> Селина М. В. Киргизские мигранты не хотят жить в России постоянно // Экспертный сайт высшей школы экономики. URL : <http://opec.ru/1721134.html>

пространства, используют на первичном этапе так называемые «мигрантские сети» (родственники, знакомые, земляки), общение через эти каналы коммуникации осуществляется на родном для мигрантов языке. Опора на неформальные институты и мигрантские сети неминуемо сопровождается социальной исключенностью, анклавизацией и геттоизацией, но при этом является одной из стратегий адаптации самих мигрантов к дискриминации<sup>1</sup>.

Итак, наличие инфраструктуры для интеграции и адаптации мигрантов является как условием, так и компонентом интеллектуальной среды приема и проживания мигрантов. Инфраструктура может создаваться как со стороны государства, институтов гражданского общества, так и со стороны самих мигрантов и принимающего населения.

Недавно принятый в России закон закрепляет право трудовых мигрантов на медицинское обслуживание и на оформление больничных листов<sup>2</sup>. Эта мера, помимо уравнивания в первичных правах резидентов и нерезидентов РФ, также будет объективно способствовать повышению уровня жизни мигрантов и, как следствие, улучшению социального самочувствия общества. Действие закона будет распространяться только на легальных мигрантов, имеющих медицинский полис. С одной стороны, это должно способствовать стремлению мигранта легализоваться, но, с другой стороны, это означает, что значительная часть целевой аудитории закона не сможет получать медицинское обслуживание в силу того, что работодатели не заинтересованы в увеличении издержек, и значительная часть мигрантов останется в теневом секторе.

Таким образом, одним из результатов создания интеллектуальной среды приема будет формирование позитивных интеграционных установок у всех участников среды, что объективно будет способствовать выстраиванию новой многоуровневой и многосубъектной модели взаимоотношения между всеми участниками. Позитивные интеграционные установки позволят повысить уровень толерантности в обществе, что объективно будет способствовать снижению межнациональной напряженности, стабилизации социально-экономической и политической ситуации в России<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Мигранты, мигрантофобии и миграционная политика / Отв. ред. В. И. Мукомель. М., 2014.

<sup>2</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством: [ФЗ РФ № 407 от 01.12.2014 г.]

<sup>3</sup> Аминов И. Р. Этнополитические конфликты в условиях поликультурной среды: от «арабской весны» до североатлантического миграционного кризиса // Вестник Башкирского университета. 2014. Т. 19. № 2. С. 666–670.

**ПОЛИТИЧЕСКИЕ УСТАНОВКИ  
РУССКОГО НАЦИОНАЛ-ПАТРИОТИЗМА:  
МЕЖДУ ФЕДЕРАЛИЗМОМ И УНИТАРИЗМОМ  
(НА ПРИМЕРЕ «КОНГРЕССА РУССКИХ ОБЩИН»  
И ПАРТИИ «РОДИНА»)**

*Л. С. Абдуллина, Е. А. Беляев*

После политических событий августа 1991 года в России стали возникать организации, сочетающие в своих платформах идеалы этатизма и национал-патриотизма. Поражение ГКЧП и запрет КПСС инициировали массовый выход из бывшей правящей партии, что способствовало росту числа активистов новоявленных движений. Второй силой, стимулировавшей их развитие, стали бывшие члены демократического движения, не принявшие радикального характера либеральных реформ.

В 1993 г. была создана крупнейшая организация данного направления – «Конгресс русских общин», призванный защищать интересы русских в странах «ближнего зарубежья», лидером которого стал Д. О. Рогозин. В 1994 г. КРО совместно с Союзом Возрождения России опубликовал «Манифест возрождения России», в котором стремился дать «русский национальный ответ» на ключевые вопросы национально-государственного строительства современной России, воспроизводя многие постулаты этатизма и национал-патриотизма:

- курс на национальное единство и территориальную неделимость;
- формирование единой русской нации и отказ от этнической исключительности иных российских народов;
- признание принципа российского суверенитета вышестоящим по отношению к международным договорам;
- усиление влияния Православия и других традиционных религий коренных народов России в общественной жизни;
- социальный патернализм над неимущими гражданами;
- охрана на государственном уровне культурного и генетического фонда русской нации;
- борьба с безнравственностью в обществе и в СМИ при усилении пропаганды семейных ценностей;
- государственное регулирование экономики путем поддержки ее высокотехнологичных отраслей;
- эволюционность государственно-правовых реформ;
- единство власти и разделение функций вместо конфликта и конкуренции властей, взаимодействие управленческих институтов на основе их единства и установленной законом компетенции;

– прекращение радикального общественного реформирования<sup>1</sup>.

На выборах в Госдуму 1995 г. КРО рассматривался как один из фаворитов избирательной гонки и имел шанс стать первой национально-патриотической организацией, образовавшей собственную фракцию в парламенте. Среди первых лиц федерального списка КРО были такие яркие личности, как генерал А. И. Лебедь и известный экономист С. Ю. Глазьев.

Однако внутри формирующейся организации возникли идейно-политические противоречия по вопросам национально-государственного устройства. «Конгресс русских общин», как и подавляющее большинство партий и движений национально-патриотической ориентации, изначально настаивал на необходимости перехода к унитарной форме административно-территориального устройства России. Согласно позиции КРО, «вопрос выработки и принятия народами России форм самоопределения надо вообще исключить, в том числе и из Конституции»<sup>2</sup>. Дальнейшее развитие этой политической линии было приостановлено с появлением в организации Ю. В. Скокова, избранного в апреле 1995 года председателем Национального совета КРО.

Ю. В. Скоков достаточно быстро сконцентрировал в своих руках управление организацией и, более того, перед парламентскими выборами 1995 года фактически включил КРО в состав инициированного им «Союза народов России». Также в состав нового объединения вошли Ассамблея тюркских народов, Ассоциация финно-угорских народов, Башкирский народный центр «Урал», Съезд народа Коми, Всетатарский общественный центр, Чувашский национальный конгресс. Скоков пытался сконструировать достаточно сложную модель федерализма, согласно которой политический союз народов России должен быть закреплен в качестве федерации экономических регионов, границы которых не обязательно должны совпадать с устоявшимся административно-территориальным делением РФ. Центр, по мнению лидера СНР, должен выступать в качестве арбитра, решающего возникающие противоречия между субъектами Федерации, а региональные элиты отвечают за решение конкретных вопросов на местах.

В итоге собрать в течение примерно полугода перед выборами достаточно многочисленный электорат из еще не определившегося в партийных пристрастиях избирательного «болота» оказалось КРО не под силу. Сыграла роль и непопулярность Скокова, воспринимаемого народом как воплощение интригана-аппаратчика, и критика со стороны либеральных СМИ, и высокий уровень недоверия со стороны соратников-патриотов. В итоге это избирательное объединение так и не преодолело 5%-й барьер.

---

<sup>1</sup> Савельев А. Н. Пыхтин С. П. Манифест возрождения России. URL: <http://www.savelev.ru/book/?ch=213> (дата обращения 20.10.2015).

<sup>2</sup> Абдулатипов Р. Г. Федерология. СПб.: Питер, 2004. С. 223.

Конгресс проиграл, скорее всего, потому, что оказался недостаточно националистическим и недостаточно оппозиционным. Его размытый политико-идеологический профиль привел к бегству потенциальных избирателей КРО под знамена «настоящих» националистов из ЛДПР (в течение приблизительно 10 дней перед голосованием 17 декабря 1995 г. к ЛДПР ежедневно переходило по 200–300 тыс. человек из потенциального электората «конгрессистов») и «жесткой» оппозиции в лице КПРФ<sup>1</sup>.

Неудача на выборах способствовала определенному политическому и организационному расхождению между Д. О. Рогозиным и Ю. В. Скоковым и выходу последнего из КРО. В программе Конгресса не декларировалось жесткого унитаризма, напротив, был взят формальный курс на «федеративное, правовое, демократическое государство». Ю. Скоковым в 1998 году была создана общероссийская общественно-политическая организация «Партия российских регионов» (ПРР), которая в 2002 году была преобразована в партию. В 2003 году лидерами КРО образца 1995 года была предпринята уже более успешная попытка сформировать собственную фракцию в Государственной Думе. На основе Партии российских регионов (ПРР) (Ю. В. Скоков), Партии национального возрождения «Народная воля» (С. Н. Бабурин) и Социалистической единой партии России (А. И. Подберезкин, Е. Ю. Мухина) был сформирован блок «Родина». Первую тройку составили С. Ю. Глазьев, Д. О. Рогозин и В. И. Варенников. На выборах в Госдуму новосозданное объединение принесло главную сенсацию, набрав более 9% голосов, и образовало парламентскую фракцию.

После успеха на выборах произошло преобразование Партии российских регионов в партию «Родина», единоличным лидером которой стал Д. Рогозин. Изменение баланса сил в партии предопределили ее эволюцию в направлении радикального национализма. «Родина» сфокусировалась на иммигрантской теме. Осенью 2005 года партию «Родина» сняли с выборов в Московскую городскую думу за видеоролик, направленный на борьбу с нелегальными мигрантами. Затем опыт снятия партии с выборов был распространен и на другие регионы, что в конечном итоге привело к ее ликвидации.

Усиление властно-управленческого патернализма в российской политике и сформированные механизмы контроля со стороны Кремля над партийными и общественными проектами на политическом поле нашей страны создали новую логику публично-программного позиционирования русских национал-патриотов, готовых идти на сотрудничество с властью ради собственного закрепления в новой системе. Внутренняя аппаратная и

---

<sup>1</sup> Соловей В. Д., Соловей Т. Д. Несостоявшаяся революция. Исторические смыслы русского национализма. М.: Феория, 2009. С. 305.

идеологическая борьба сохранялась, но значительную роль в принятии решений стало играть стремление к непосредственно регистрации.

В 2011–2012 гг. произошло восстановление КРО, а затем и партии «Родина». Изначально под влиянием одного из основателей Конгресса А. Н. Савельева в проект Соглашения о партнерстве и совместной деятельности между КРО и готовой к сотрудничеству политической партией был включен жесткий унитаристский пункт о ликвидации всех без исключения правовых различий между регионами России и в перспективе прекращения политической субъектности регионов, снижения их статуса до административно-территориального и перехода к унитарной форме государства.

В пределах данной статьи не имеем возможности давать развернутую оценку предложенной А. Н. Савельевым модели, но нельзя не отметить, что ее обсуждение в текущей политической ситуации едва ли возможно в рамках системного поля. Это предопределило выход Савельева из новосозданного проекта. В конечном же итоге партией «Родина» оказалась принята компромиссная модель – формальное сохранение Федерации при сокращении реального политического влияния регионов. В официальных партийных документах делается упор на безусловную ценность территориальной целостности и противостояние любым формам национального сепаратизма, отказ от любых форм региональной асимметрии, приоритет национальной идентичности перед этнической и региональной, необходимость исключения из политического процесса губернаторов в национальных республиках апеллирующих к этнонационализму, усиление федеральных плановых начал в экономическом развитии РФ.

## **СПЕЦИФИКА ИНСТИТУТА ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В ПОСТСОВЕТСКОМ БАШКОРТОСТАНЕ**

*А. Г. Мельников*

В современном обществе политика складывается и развивается при наличии множества интересов различных социальных групп. Эти интересы сложно переплетаются, подчас конфронтационно взаимодействуют, конкурируют. Характер этого взаимодействия определяет особенности политического устройства государства, вектор развития общества.

Характеризуя парламентаризм, развивающийся в разных политических системах, можно выделить три основных типа: демократический, тоталитарный и авторитарный. Данная классификация соотносится с типами политического режима, которые также отражают характер взаимодействия власти и общества, основанный либо на конкуренции политических интересов и реальном их представительстве во власти либо на ее отсутствии.

В основе демократической модели парламентаризма лежит политико-идеологический плюрализм, составляющий идейное и практическое основание властно-управленческой системы государства. Разделение властей в данной системе носит не формально-имитационный характер, напротив, существует законодательно оформленное предметное распределение функций между законодательной, исполнительной и судебной властью. Главнейшим принципом формирования политической власти являются конкурентные выборы, на которых происходит столкновение идеологических платформ и концепций национального развития.

Можно выделить следующие характеристики модели демократического парламентаризма:

1. В рамках политической системы существует реальный плюрализм. Различные внутриэлитные группы, обладающие политическими, экономическими, социальными и культурными ресурсами, обладают определенной степенью автономии.

2. Борьба за конкретные властно-управленческие или представительские должности между ними происходит через институт выборов, проводимых при тайном голосовании и являющихся всеобщими, легальными, прямыми.

3. Источником формирования государственной власти, включающей в себя парламент, является нация. Символической политической властью обладают все граждане; непосредственно представительской политической властью – правящая элита, а также легальная оппозиция.

4. Механизмом обеспечения властных полномочий является убеждение граждан в рациональности и моральной оправданности проводимой политики. Политический курс определяется на базе сложившейся в конкретном государстве модели достижения экономической эффективности, устоявшегося духовного склада и культурной допустимости, представления о социальной справедливости. Элементы легального применения насилия строго очерчиваются законодательно.

5. Официальные конституционные и правовые формы реализации демократического парламентаризма и реальная политическая жизнь во многом совпадают, дополняя друг друга. Политическая власть является легитимной в глазах большинства политически активного населения, которое оказывает ей добровольную лояльную поддержку. Закрепляется формально-правовое равенство граждан.

В противоположность демократической, в основе тоталитарной политической системы лежат отношения беспрекословного господства-подчинения, легитимированные верностью определенной абстрактной идейной концепции. Главным носителем и проводником данной концепции выступает единолично правящая партия. Фактически власть сосредотачивается

в руках одного лица или (на переходных этапах) группы лиц занимающих высшие должности в системе исполнительной и партийной власти, но формально парламент как государственный орган может существовать. Более того, советский парламент – Верховный Совет СССР – формально считался коллективным главой государства с 1936 по 1990 г. А с 1989 по 1990 год единоличным главой государства стал его Председатель. Он избирался большинством населения на безальтернативных выборах.

Можно выделить следующие характеристики модели тоталитарного парламентаризма:

1. В рамках тоталитарной политической системы политический плюрализм фактически отсутствует. Власть выстраивает рамки экономической, социальной и духовной жизнедеятельности общества. Доминирует одна политическая партия с определенной политической доктриной. Все иные государственные и негосударственные структуры и организации находятся под жестким контролем. Тем самым автономия внутриэлитных групп становится невозможной, а их роль сводится к выполнению закрепленных сверху управленческих функций.

2. Борьба за конкретные властно-управленческие или представительские должности происходит в результате внутренней аппаратной борьбы, а выборы в представительные органы власти служат лишь механизмом формального закрепления позиций правящей группы внутри официально господствующей партии.

3. Источником формирования государственной власти, включающей в себя парламент, является узкая общественная группа, обладающая закрепленными на законодательном уровне привилегиями. Именно она монопольно обладает политической властью.

4. Механизмами обеспечения властных полномочий являются пропагандистское и силовое навязывание гражданам убежденности в том, что проводимый правящей элитой политический курс является единственно разумным и допустимым, так как опирается на верное «научное» или «национальное» учение. Правящие элиты тоталитарных государств стремятся так организовать государственную жизнь, как если бы она сводилась только к механически осуществляемым внешним поступкам, оторванным от складывающегося на протяжении столетий хозяйственного уклада нации, духовных корней человека и народного представления о справедливости. Достаточно активно применяется насилие по отношению к политическим оппонентам или культурно автономным общественным группам.

5. Реальные политические действия и правовые нормы находятся в разночтении. В условиях тоталитарной системы легитимность политической власти является сложно определяемым показателем, так как преобладает конформистская легитимность.



В основе следующей, авторитарной политической системы лежат отношения беспрекословного господства-подчинения, легитимированные верностью определенному политическому деятелю или группе лиц («хунте») при сохранении определенной степени автономии в области социальной, экономической, культурной повседневности. Правящая партия и парламент выполняют роль декоративного институционального оформления системы власти и управления. При формировании политических органов, обладающих реальными полномочиями, доминируют назначения, а не выборы.

Можно выделить следующие характеристики модели авторитарного парламентаризма:

1. В условиях авторитаризма плюрализм возможен в социальной, экономической и культурной сферах при условии политической лояльности граждан, культурных и корпоративных групп. Политическая власть выстраивает институциональные рамки преимущественно в вопросах формирования управленческих, партийных, общественных структур. Выборы носят административно управляемый характер, даже при наличии формальной конкуренции. Тем самым автономия внутриэлитных групп понижается, а их роль сводится к лоббированию собственных социально-экономических или духовно-культурных интересов при невозможности изменения общих правил политической системы.

2. Борьба за конкретные властно-управленческие или представительские должности между группами влияния происходит либо исключительно в рамках внутренней аппаратной борьбы без участия масс населения, либо разворачивается внутренняя аппаратная борьба за право выдвижения на выборы. Соответственно выборы в представительные органы власти служат либо механизмом формального закрепления позиций властной группы, либо способом конкурентной борьбы внутри правящего класса.

3. В рамках авторитарной системы парламент формируется преимущественно исполнительно-распорядительной властью, частично – народом. Действительной политической властью обладают смыкающиеся группы олигархии и правящей бюрократии.

4. Механизмами обеспечения властных полномочий являются пропагандистское и силовое навязывание гражданам убежденности в том, что проводимый правящей элитой политический курс является единственно разумным и допустимым, так как элита состоит из лучших, наиболее образованных, компетентных, патриотически настроенных представителей нации. В ситуации авторитаризма правит меньшинство, считающее, что оно лучше понимает социальные, экономические и культурные интересы страны и людей, ее населяющих, чем большинство граждан. Насилие применя-

ется, как правило, в ответ на политическую нелояльность, но зачастую достаточно активно.

5. Реальные политические действия и правовые нормы совпадают лишь частично. Авторитарный парламентаризм функционирует для обеспечения ограниченного монополизма, а также для обеспечения ограниченного экономического, социального и духовного плюрализма. В условиях авторитарной системы легитимность политической власти является сложно определяемым показателем, так как преобладает конформистская легитимность, но в отличие от тоталитарной системы она не несет в себе жестких идеологических оснований.

Рассмотрев несколько моделей парламентаризма, стоит отметить следующее: названные модели носят идеальный характер, а действительность носит вариативный характер. «Чистых» политических систем, т. е. закрытых от посторонних влияний, государственная практика не знает, так как в каждой, наряду с ее собственными типовыми признаками, всегда есть признаки других.

На основе предложенных моделей парламентаризма рассмотрим особенности его формирования в постсоветском Башкортостане.

1. Начиная с эпохи «перестройки» в республике происходит становление институтов гражданского общества в лице политических партий, общественных, национальных, экологических объединений. Республиканская политическая система становится плюралистической, происходит фрагментация региональной элиты. На роль центра региональной политической власти претендовали избранный в мае 1990 г. на альтернативных выборах Верховный Совет БАССР, председателем которого стал М. Г. Рахимов, Совет Министров во главе с М. П. Миргазьямовым и Башкирский республиканский обком КПСС во главе с И. А. Горбуновым. При этом именно парламент обладал наибольшей легитимностью в глазах населения, так как был избран на новой демократической основе. В самом Верховном Совете прошли конкурентные выборы Председателя, на которые выдвинулись 8 народных депутатов. По итогам голосования победил М. Рахимов, опередив во втором туре первого секретаря Стерлитамакского горкома М. Резбаева на 28 голосов. Все перечисленные особенности оказались характерны для демократической модели парламентаризма<sup>1</sup>.

Однако в дальнейшем на конституционном уровне в республике был оформлен институт президентства. Его роль оказалась центральной в складывающейся региональной политической системе, в том числе за счет возможности назначать глав местных администраций и выстраивать «верти-

---

<sup>1</sup> Буранчин А. М. Становление парламентской системы Республики Башкортостан в постсоветский период (1990-2015 гг.) URL: [http://www.lawinrussia.ru/node/331806?quicktabs\\_12=1](http://www.lawinrussia.ru/node/331806?quicktabs_12=1) (Дата обращения: 22.10.2015).

каль власти». Демократические тенденции внутри парламента заметно ослабли, сколько-нибудь организованная контрэлитная группа наблюдалась исключительно в Государственном Собрании первого созыва («Партия справедливости и порядка»). В дальнейшем список кандидатов, выдвинутых партией «Единая Россия», получившей подавляющее большинство в региональном парламенте на протяжении последующих созывов, состоял из директоров предприятий, главных врачей, предпринимателей и управленцев. Автономия внутриэлитных групп в Башкортостане оказалась снижена до уровня лоббирования собственных социально-экономических корпоративных интересов при общей лояльности Президенту РБ. Данные характеристики соответствуют авторитарной политической модели.

2. Выборы депутатов республиканского парламента в Башкортостане в 1995–2003 гг. характеризовались невысоким уровнем конкуренции и альтернативности выборов. Тенденцией выборов депутатов парламента республики в 2008 г. стало снижение альтернативности и конкурентности выборов как по мажоритарному, так и по пропорциональному сегментам избирательной системы<sup>1</sup>. В 2013 г. произошло незначительное повышение уровня конкурентности. Голосование за «Единую Россию» на выборах депутатов республиканского парламента в 2008 г. составило 85,77 % голосов избирателей. В 2013-м правящая партия набрала 76,06% голосов. По одномандатным округам выдвиженцы «Единой России» взяли 55 мандатов из 60 на парламентских выборах 2008 г. и 39 мандатов из 55 на выборах 2013 г.

Борьба за конкретные властно-управленческие или представительские должности между элитными группами влияния в Башкортостане происходит в рамках внутренней аппаратной борьбы за право выдвижения от правящей партии, что соответствует авторитарной модели парламентаризма.

3. Источником формирования власти, включая представительную, в Республике Башкортостан является правящая элита в силу доминирования «Единой России» и слабости других партий, высокого уровня административной управляемости электоральным процессом, низкого уровня конкурентности и альтернативности выборов. Данные характеристики соответствуют авторитарной политической модели.

4. Правящая элита Башкортостана, особенно в ходе последнего электорального цикла, стремилась достичь нужных результатов не столько путем прямого властного давления на участников электорального процесса, сколько путем избирательных технологий и стратегических манипуляций. Сформировавшиеся в регионе механизмы «управляемой демократии»

---

<sup>1</sup> Чувилина Н. Б. Особенности электоральных процессов в Республике Башкортостан в избирательных кампаниях 2007–2008 гг. // Журнал Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. Экономика. Информатика. 2009. № 9. Т. 11. С. 244

(в отличие от механизмов «полноценного» авторитаризма) допускают прямое насилие как средство достижения этой цели в весьма ограниченной мере. В этом аспекте модель регионального парламентаризма носит смешанный авторитарно-демократический характер.

5. Реальные политические действия и правовые нормы совпадают. Так, согласно Конституции Башкортостана, Государственное Собрание не обладает влиянием на состав и политику правительства, и только для назначения премьер-министра требовалось его согласие. Однако в 2012 г. Президент РБ Рустэм Хамитов ликвидировал должность премьер-министра. Таким образом, роль института Главы республики заметно усилилась по сравнению с институтом регионального парламентаризма.

На протяжении 1990–2000-х гг. российская политика характеризовалась высокой степенью изменчивости электорального предложения. Короткий жизненный цикл большинства политических партий не давал оценить их в ходе последующих выборов. Но в этот период в партийной системе России все же сформировался следующий костяк – это КПРФ, ЛДПР, а также «партия власти», окончательно структурированная в виде партии «Единая Россия». Сегодня все эти партии стабильно участвуют во всех избирательных кампаниях, получают места в Государственном Собрании – Курултае РБ, формируют собственные фракции, и, вероятно, в ближайший среднесрочный период из них и будет состоять фундаментальная часть региональной партийной системы.

Главный результат прошедших парламентских выборов, открывших собой новый электоральный цикл в Башкортостане (2013–2014), заключается в том, что «Единая Россия», демонстрируя на протяжении трех электоральных циклов стабильно высокие результаты, закрепила за собой политическую монополию в республиканском парламенте. Подобное политическое господство «Единой России» порождает отсутствие на партийно-политическом уровне реальной конкуренции между различными идеологиями, репрезентирующими многообразие социально-политических интересов в социуме. Конструирование региональной партийно-политической системы со стороны исполнительной власти изначально было нацелено на уменьшение количества партийно-политических размежеваний, что и выразилось в означенной политической монополии «Единой России» и ее неидеологической природе как «партии власти». В целом Государственное Собрание – Курултай РБ не обладает влиянием на состав и политику правительства, и его функциональная роль сводится преимущественно к законотворчеству.

Критики сложившейся политической системы отмечают, что массовые протестные выступления граждан, прошедшие по всей России в 2011–2012 гг., наглядно демонстрируют нам, что российский парламен-

таризм не способен отражать интересы основных социальных групп в обществе. По мнению Ю. Н. Дорожкина, «для действительных преобразований, постоянного движения вперед, модернизации общества необходима стабильность, не исключая, а предполагающая политическую креативность, политическую культуру гражданственности, волю к переменам, устремленность в будущее. Это возможно лишь в открытой политической системе, где стабильность означает, прежде всего, реальную политическую конкуренцию, а не ее имитацию, стабильность, где меняются политические элиты, правящие партии в соответствии с новыми общественными потребностями, вызовами и угрозами»<sup>1</sup>. В то же время, на наш взгляд, в условиях распада прежней государственности использование авторитарных механизмов сохранения стабильности полиэтничного общества было необходимостью. Политическая конкуренция, равно как и конкуренция экономическая, должна протекать не только в правовых, но и ценностно-культурных рамках.

В целом же развитие института парламентаризма в Башкортостане невозможно отделить от специфики исторических условий развития местной государственности. Парламентаризм в Башкортостане находится в переходной стадии своего развития и относится по преимуществу к авторитарной модели с элементами демократического парламентаризма. Лидирующие позиции в организационном, структурном, профессиональном аспектах принадлежат «Единой России». Государственное Собрание не обладает влиянием на состав и политику правительства, и его функциональная роль сводится преимущественно к законотворчеству.

## **ОПЫТ И РАЗВИТИЕ ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ И США: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ**

*К. И. Миннихметова*

В последние годы вырос интерес исследователей к сравнительному анализу федеративных государственных устройств. Этот интерес определялся не только пробелами в данной тематике, но и изменениями, которыми характеризовалось развитие государств в условиях глобализации. Еще относительно недавно можно было встретить утверждения об упадке и бесперспективности федерализма. Но сегодня положение дел изменилось. В настоящее время насчитывается 27 федеративных государств во всем мире, тогда как десятилетие назад их было только 17, и ряд таких госу-

---

<sup>1</sup> Дорожкин Ю. Н. Актуальные проблемы модернизации политической системы России // Власть. 2012. № 10. С. 13.

дарств постепенно увеличивается, что и свидетельствует о возрастающей популярности федерализма. Например, в Африканском регионе образовалось новое федеративное государство – Южный Судан, которое обрело независимость 9 июля 2011 г. в результате многолетнего вооруженного конфликта с центральным правительством в Хартуме.

В качестве одной из основ конституционного строя ст. 1 Конституции РФ закрепляет федеративное устройство России, что отражает официальное название государства. Среди федераций мира положение Российской Федерации уникально: она является самой большой федерацией мира не только по абсолютному количеству субъектов (с 1 марта 2008 г., после объединения регионов – 83, до этого их было 89), но и по числу их разновидностей (6 – это республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа). Теперь в ближайшее время ожидается, что будут внесены изменения в п. 1 ст. 65 Конституции РФ согласно подписанному 18 марта 2014 г. Договору между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов и Федеральному конституционному закону от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя». Таким образом, в составе РФ находятся теперь 85 субъектов федерации. Следует отметить, что Конституция РФ не нуждается в процедуре внесения поправок в связи с включением в состав страны Крыма и Севастополя, поскольку они уже приняты в состав РФ и все положения Конституции полностью распространяются на эти субъекты, изменения появятся после очередного переиздания текста Конституции. Также отметим, что новая Конституция Крыма вступила в силу 12 апреля 2014 г.

Сегодня существует немало споров об исторических корнях российского федерализма, о которых стоит упомянуть. У России нет собственного опыта подлинных федеративных отношений: большую часть своей истории она была сильным централизованным унитарным государством, тем не менее, элементы федерализма в России были. Их усматривают уже в процессе объединения княжеств, земель, царств и ханств в далеких столетиях, когда складывалось государство Российское. Так, идеи самоуправления закреплялись еще в Русской Правде, Новгородской и Псковской судебных грамотах, Судебниках 1497 и 1550 гг., Соборном уложении 1649 г., актах Петра I и др. В процессе расширения Российской Империи входящие в состав России народы и территории сохраняли возможность самоуправления и достаточно широкую степень автономии.

В конституционных проектах декабристов уже содержатся оформленные идеи и концепции федерации. Обострение социальной ситуации в

России в конце XIX – начале XX вв. предопределило расширение антиимперского движения, появление различных платформ политических партий и распространение идеи перехода к федерации с созданием областных и национальных автономий.

В январе 1918 г. на III Всероссийском съезде Советов Россия была провозглашена федеративным государством, несмотря на изначально отрицательное отношение пришедших к власти большевиков в 1917 г.: В. И. Ленин вообще хотел ликвидировать Россию, которую он называл «тюрьмой народов», и создать из ее осколков союз государств, чего частично ему удалось добиться в 1922 г., тогда как И. В. Сталин, будучи патриотом России, допускал максимум ее федерализацию при сохранении сильной центральной власти. Тогда же была принята Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, которая учредила Россию как федерацию советских национальных республик. Переход к федерализму рассматривался как единственный способ остановить распад бывшей Российской Империи, который, кстати говоря, и был инициирован Лениным и его сторонниками, спешно создававшими не существовавшие до этого республики: Белоруссию, Украину, Латвию, Эстонию и др. Позднее федеративная форма территориального устройства закрепляется в Конституции 1918 г. и во всех последующих российских конституциях.

Созданный в 1922 г. СССР являл собой союзно-федеративное государство, ибо состоял из равных субъектов (союзных республик, причем в составе некоторых из них были созданы автономные республики, области и округа) с правом выхода из союза, в отличие от современной России, конституционное законодательство которой не предусматривает права выхода (сецессии) субъектов из состава РФ в одностороннем порядке, поскольку в условиях сильно перемешанного населения изменение территориальных и национальных границ приведет к социальному взрыву и, возможно, гражданской войне, от чего предостерегают даже зарубежные ученые, в частности Дж. Грей. Однако Конституция не исключает возможности расширения состава субъектов федерации (п. 2 ст. 65), как это, например, произошло с Крымом и Севастополем.

После распада СССР в 1991 г. стал возможным распад и России как федерации. В значительной степени его предотвратил Федеративный договор от 31 марта 1992 г., подписанный представителями 19 республик, Татарстан и Чечено-Ингушская Республика на тот момент, правда, воздержались. Данный договор представлял собой фактически синтез трех договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральным центром и группами субъектов федерации: во-первых, республиками; во-вторых, краями, областями и городами федерального значения; в-третьих, автономной областью и автономными округами. Федеративный

договор вошел как составная часть в Конституцию РСФСР 1978 г., что предопределило его юридическую силу, значение и место в правовой системе государства. В настоящее время Федеративный договор юридически не отменен, упоминания о нем содержатся в действующей Конституции РФ 1993 г., однако его значение и место в правовой системе принципиально изменились: в соответствии с ч. 1 разд. 2 «Заключительные и переходные положения» Конституции РФ положения Договора действуют в части, не противоречащей Конституции РФ. Таким образом, большая часть положений Федеративного договора сегодня фактически не действует, и этот Договор стал не столько действующим правовым актом, сколько историческим документом.

Дальнейшее развитие федеративных отношений в России осуществляется на основе Конституции РФ 1993 г., которая закрепила равенство всех субъектов федерации и провела более четкое разделение предметов ведения и полномочий федеральной власти и власти субъектов федерации, в отличие от Федеративного договора 1992 г.

Подводя итог первой части настоящей статьи, можно сказать, что в своем развитии российский федерализм прошел три основных этапа:

- 1) создание основ социалистического федерализма (1918–1936 гг.);
- 2) утверждение фактического унитаризма в государственном устройстве России (1937–1985 гг.);
- 3) реформы государственного устройства перед принятием Конституции РФ 1993 г.

В этом отношении уроки нашей далекой и близкой истории, опыт других стран должны быть изучены и, по возможности, учтены. В данном аспекте важно рассмотреть опыт и развитие федерализма в США – первой федерации английских колоний, а также провести параллель с российским федерализмом.

Большой интерес как для многонационального Российского государства в целом, так и для нашей республики представляет американский опыт федеративного устройства, поскольку США, подобно нашей стране, являются огромным по территории и разнообразным по культуре государством, в рамках которого, вот уже более чем 200 лет, четко и отлаженно работает целостная система разграничений полномочий между федеральным центром и штатами. Но есть существенная особенность: США формировались переселенцами на чужих территориях. Никто из них не мог претендовать на них как на исторически исконные. А в России именно это является главной проблемой реализации федеративных принципов. Ведь в России на так называемых исконных территориях ни один этнос не смог создать своего национального государства, а искусственно созданные ав-



тономии, превращенные в постсоветской России в субъекты федерации, имеют спорные границы.

Конституция США 1787 г. является самой старой из действующих писанных конституций в мире. Она закрепила форму правления, систему высших органов государственной власти, права и свободы граждан, основы федерализма. Первая в мире демократическая конституция, несмотря на многие анахронизмы, и поныне почитается гражданами своей страны, видящими в ней высшую гарантию для общества, основанного на свободе.

Конституционное развитие США начинается с принятия 13 штатами Декларации независимости 1776 г., в которой закреплены равенство всех людей, неотчуждаемые права человека на жизнь, свободу и стремление к счастью. Правительство учреждается «с согласия управляемых» и служит целям их прав. В Декларации также закреплено право народа изменить или упразднить форму правления, если она стала губительной для этих целей, и учредить новое правительство. Эти важнейшие положения сохраняют свое значение и поныне.

В период 1776–1780 гг. в 11 штатах были приняты конституции. В них были закреплены многие положения, которые впоследствии способствовали созданию Конституции США. Положительную роль сыграли билли о правах, принципы народного суверенитета и выборности государственных органов и др.

В 1781 г. штаты объединились и приняли конституционный документ «Статьи о конфедерации». Он предусматривал слабое конституционно-правовое образование с широкими правами штатов. Законодательный орган (однопалатный Конгресс) имел ограниченные полномочия, а главное – был лишен права регулировать торговлю и взимать налоги. Именно это послужило толчком к пересмотру «Статей», в результате чего была принята Конституция США.

По форме государственного устройства США являются федерацией, объединяющей 50 штатов. В состав государства также входит Федеральный округ Колумбия (т. е. столица США – г. Вашингтон), несколько самоуправляющихся островных территорий (Гуам, Вирджинские острова и др.) и Пуэрто-Рико, имеющее статус «свободно присоединившегося государства». Каждый штат имеет свою территорию, но в своей совокупности они образуют единую территорию США, которой вправе распоряжаться Конгресс США.

Американская федерация имеет договорную природу: эта федерация была создана 13 штатами, первоначально согласившимися на конфедерацию с сохранением своего суверенитета. Однако в дальнейшем штаты, сохранив многие традиции самостоятельности, по существу утратили свой суверенитет (хотя в их конституциях он иногда закрепляется) и не обладают теперь правом выхода из состава США (сецессией), точнее, законодательство США не

предусматривает, но и не запрещает сецессию штатов. Отсюда постоянная и сильная тенденция к унитаризму, т. е. к усилению центральной власти. Федерализм в США никогда не рассматривался как форма национального или расового вопроса, а выступает в роли рациональной демократической децентрализации власти, т. е. способом ее приближения к народу.

Федерация носит открытый характер: Конгресс вправе принимать в нее новые штаты, но ни один новый штат не может быть образован или создан в пределах юрисдикции какого-либо другого штата и никакой штат не может быть образован посредством слияния двух или более штатов либо частей штатов без согласия законодательных органов заинтересованных штатов, равно как и Конгресса США (разд. 3 ст. IV Конституции США).

При сравнении федерализмов США и России выделяются как сходства, так и различия. Сходны они в том, что юридически принципы федерализма не зафиксированы, однако различия гораздо заметней. Они выражаются в историческом аспекте построения федерализма. Если в России большевики в конституционном порядке преобразовывали империю в союзное государство на основе выделенных из ее территории республик, из которых самую крупную (РСФСР) сделали федеративной, то в США формирование будущих штатов и их федерации прошло через борьбу с рабством, войну с коренным населением на его уничтожение и гражданскую войну 1861–1865 гг. Кроме того, этнический признак, который придавал специфический характер федерализации России, в США никакой роли не играл, потому что все «американцы» были чужаками на этой земле и к тому же выходцами из разных стран.

Если в США имеет место дихотомическая система определения предметов ведения с широчайшими полномочиями штатов и весьма ограниченными (почти как в конфедерации) полномочиями федеральных органов при отсутствии предметов совместного ведения, то в России суверенитетом обладает только федерация в целом, хотя у субъекта федерации имеется собственная территория и собственная государственная власть на подведомственной территории; суверенитетом, независимым от государства в том виде, в каком штат не зависит от США, субъекты Российской Федерации не обладают. Объясняется это тем, что Российская Федерация возникла путем преобразования унитарного государства, а США являются договорной федерацией, на формирование которой значительное влияние оказала Конфедерация Южных Штатов (отсюда и дихотомия в определении предметов ведения).

Следует также отметить, что существовали некоторые основания для ошибочного представления о Российской Федерации как о договорной федерации, в то время как Россия десятилетиями развивалась как конституционная федерация, а вовсе не явилась следствием добровольного объеди-

нения различных территорий и народов. Именно Федеративный договор 1992 г. впоследствии создал почву для таких оснований путем закрепления неравного положения различных субъектов федерации, расширив полномочия республик и оставив другие субъекты (края, области) на положении административно-территориальных единиц. Несмотря на это, было бы ошибочно полагать, что республики стали обладать собственным суверенитетом (государственный суверенитет принадлежит только федерации, но не ее субъектам), хотя формально в Конституции (п. 2 ст. 5) и стали называться республиками (государствами). Кстати, в ФРГ некоторые федеральные земли (субъекты федерации) по традиции сохраняют названия государств, но на статус их это никак не влияет. Таковыми являются, например, Свободное государство Бавария (Freistaat Bayern), Свободное государство Саксония (Freistaat Sachsen). Поэтому и в России согласно принципам федерализма в п. 4 ст. 5 Конституции РФ о взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти и между собой все субъекты РФ объявляются равноправными.

Таким образом, основная перспектива России – развитие сложноорганизованного федерализма. Многочисленные трудности и проблемы формирования федерализма в России не означают потенциальную невозможность реализации данных принципов. В мире есть целый ряд государств, которые не имели многовекового опыта формирования демократии и федерализма, но смогли создать достаточно успешно функционирующие демократические федералистские модели. Большинство стран мира, избравших федеративную форму государственного устройства, развиваются по пути демократизации как своих политических режимов, так и расширения прав субъектов федерации. Во всяком случае, это характерно даже для стран, которые еще недавно являлись приверженцами жесткой централизованной федерации: Индия, Бразилия и т. п.

## **ПРАКТИКА СТАНОВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ГРАЖДАНСКОЙ НАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

*А. Ф. Яхина-Иванова*

Этнический фактор в сознании людей по-прежнему остается главным основанием идентичности. Более того, для части людей этническая принадлежность выступает и как политический, и как идеологический ориентир, так как этническое самосознание включает в себя представления о национальных целях и интересах данного этноса, путях и средствах их достижения.

Этнополитический процесс в стране протекает в зависимости от специфики сложившихся социокультурных и социально-экономических регионов страны. Российские политологи Б. А. Исаев и Н. А. Баранов выделили несколько этапов в этнополитическом процессе России. Первый этап (конец 1980-х – 1991 г.) – происходит суверенизация автономий России, они обретают статус самостоятельных республик в составе Российской Федерации. Второй этап (1991–1994 гг.) носит противоречивый характер, ввиду борьбы внутри республик между официальной властью и национально-политическими движениями по поводу государственного устройства республик и их политического статуса, а также острая политическая борьба руководства суверенных республик и федерального центра по поводу перераспределения властных полномочий. Подписание Федеративного договора (1992 г.) и утверждение Конституции РФ (1993 г.) отчасти урегулировало этнополитические проблемы. Третий этап связан с 1995 годом, когда лидеры российских республик к этому времени стали рассматривать национальные движения в качестве главной опасности для их пребывания у власти. Правящая элита в республиках предпочла союз с федеральной властью, а последняя использовала договорной процесс для политической стабилизации в стране. Как итог, в 1996 году утверждается Концепция национальной политики РФ. Четвертый этап (2000-е гг.) характеризуется укрупнением субъектов Российской Федерации, расторгаются двусторонние договоры между субъектами и центром, исчерпавшими себя на новом уровне развития российской государственности. На этом этапе прослеживается концепция национального строительства, основывающаяся на четырех ключевых пунктах – патриотизм, государственничество, единое конституционное пространство, социально ориентированная политика национального государства. Этот вектор развития в национальной стратегии страны, предложенный В. В. Путиным в начале 2000-х, безусловно, сохранил и укрепил целостность России, а в поле зрения многих отечественных ученых попало новое понятие – «российская гражданская нация».

К формированию российской нации в среднесрочной перспективе ряд исследователей относится весьма скептически<sup>1</sup>. С точки зрения А. Миллера, для того, чтобы добиться успехов в строительстве российской нации, необходимо преодолеть существующие опасности – неразвитость и хрупкость политических институтов; преобладание в обществе этноплеменной трактовки нации, которая рассматривает процессы ассимиляции как опасные, а территорию – как категорию этнической собственности; попытка не замечать, что «российскость» в значительной степени основана

---

<sup>1</sup> Симон Г. Российский национализм русских и нерусских // Национализм в поздне- и посткоммунистической Европе: в 3 т. / Под общ. ред. Э. Яна. М., 2010. Т. 2. С.13.

на «русскости», однако ею не исчерпывается; наполнение гражданского измерения нации реальным содержанием<sup>1</sup>.

Несмотря на целый комплекс неурегулированных проблем в межэтнических отношениях, очевидной стала необходимость формирования общегражданского национального самосознания населения страны. Оно должно быть доминирующим по отношению к локальным этнокультурным различиям. И здесь мы можем смело утверждать о начале следующего, пятого этапа в этнополитическом российском процессе.

После межэтнических конфликтов в Кондопоге, Ставрополе, на Манежной площади в Москве была изменена тематика заседания Госсовета, прошедшего в г. Уфе в феврале 2011 года. На заседании В. В. Путин высказал следующую оценку положения дел в стране: «...советской власти удалось создать некую субстанцию, которая оказалась над межнациональными и межконфессиональными отношениями. К сожалению, она была и носила идеологический характер. Это социалистическая идея. Даже придумали некую новую общность людей – советский народ. А у нас такого нет сегодня. Мы говорим: россияне, российский народ. Но это пока не то. Мы с вами не смогли найти эквивалента того, что было в Советском Союзе изобретено. И я думаю, что нам искать-то далеко ходить не нужно. Есть только одно, что может заменить то, что неплохо работало раньше, – это общероссийский патриотизм. Просто мы с вами не используем его, не развиваем эту мысль, а подчас даже стесняемся ее. А здесь нечего стесняться, этим гордиться нужно»<sup>2</sup>. Далее последовал Госсовет по проблематике национальных взаимоотношений, и стало очевидным, что национальный вопрос становится куда более актуальным, чем предполагалось большинством политиков после более-менее стабильного путинского периода правления.

Однако с какими бы сложностями ни сталкивалась российская власть в ходе реализации национальной политики в последние двадцать лет, очевидно, что 2012 год – год празднования 1150-летия российской государственности, стал знаковым и плодотворным в решениях задач по национальным вопросам страны. Безусловно, толчком для активизации механизмов регулирования межнациональных отношений послужила программная статья В.В. Путина «Россия: национальный вопрос» в ходе выборов на пост главы государства, увидевшая свет в конце января 2012 года. Статья стала ответом кандидата в президенты на развернувшуюся в обществе дискуссию о проблемах межэтнических отношений и миграционной политики России. Обращаясь к мировому, в частности, европейскому опыту «муль-

---

<sup>1</sup> Миллер А. И. Нация как рамка политической жизни // Наследие империй и будущее России. М., 2008. С. 525.

тикультурного проекта», подчеркивая исторические особенности развития России как многонационального государства, говоря об ужесточении миграционного законодательства, Путин предлагает как одно из решений существующих проблем – создание федерального ведомства, которое будет отвечать за национальное развитие страны. Основной целью создания является укрепление гармонии и согласие в многонациональном российском обществе, чтобы люди независимо от своей этнической, религиозной принадлежности осознавали себя гражданами единой страны<sup>1</sup>.

Отрадно, что уже через полгода, в июне 2012 г., создается Совет по межнациональным отношениям при Президенте России и утверждается персональный состав Совета. По настоянию главы государства, большинство членов Совета – это не чиновники, а представители гражданского общества, руководители национальных организаций, неправительственных объединений, эксперты и ученые.

Этот коллегиальный орган возник в первую очередь как площадка для выработки стратегических содержательных решений в сфере национальной политики, и главной задачей для нового совещательного органа стала разработка и принятие базового документа в области национальной политики. Напомним, что до 2012 года действовала концепция государственной национальной политики от 1996 года. Документ явно устарел и не соответствовал современным реалиям, ведь тогда главной угрозой был «региональный суверенитет».

В декабре 2012 года Президент Российской Федерации Владимир Путин утвердил «Стратегию государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года». Новизна этого документа в том, что в сравнении с предыдущим он называется по-другому: не концепция, а стратегия. Это результат консенсуса, результат большого обсуждения, пусть не всенародного, но очень широкого. В старом документе цель ставилась – обеспечить реализацию интересов граждан той или иной национальности, сейчас же сформулированы единые задачи.

Следует отметить, что впервые в нормативном документе (Указе Президента, утвердившем Стратегию) многонациональный народ Российской Федерации отождествляется с понятием российской нации. Первая строка преамбулы к Конституции – «Мы – многонациональный народ Российской Федерации» – обрела однозначный смысл, что многонациональный народ Российской Федерации – это не сумма национальностей, а единая общность. Российский народ, российская нация – это знаковая общенациональная идея, которая стала не только объектом теоретических

---

<sup>1</sup> Путин В. В. Россия: национальный вопрос //URL:// [http://www.ng.ru/politics/2012-01-23/1\\_national.html](http://www.ng.ru/politics/2012-01-23/1_national.html) (дата обращения: 1.04. 2013).

знаний, но и объектом публичной политики, а значит, и практических действий.

В стратегии обозначены ключевые задачи. Во-первых, поддержка развития культур народов Российской Федерации. Во-вторых, обеспечение всероссийского гражданского согласия и формирование всероссийской идентичности. Третьей задачей стало обеспечение межэтнического мира и согласия. Четвертый же пункт касается интеграции мигрантов. Определенные перемены будут и в деятельности властей. В рамках этой концепции сфере государственной национальной политики будет выделено финансирование, чего раньше, надо отметить, не было.

В процессе обсуждений из проекта были удалены вызвавшие резкую критику, особенно у представителей национальных республик, слова о «государствообразующей роли русского народа». Теперь текст стратегии гласит: «Российское государство создавалось как единение народов, системообразующим ядром которого исторически выступал русский народ. Благодаря объединяющей роли русского народа, многовековому межкультурному и межэтническому взаимодействию, на исторической территории Российского государства сформировались уникальное культурное многообразие и духовная общность различных народов»<sup>1</sup>.

В новом документе перед органами государственной и местной власти поставлены вполне конкретные задачи, национально-культурные автономии и некоммерческие организации также вовлечены в решение этих задач. Предполагается независимо от национальности обеспечить «равенство граждан перед законом и судом», «открытость и непредвзятость рассмотрения ситуаций, связанных с межнациональными конфликтами»<sup>2</sup>, постоянный мониторинг ситуации. Также предлагается установить ответственность органов государственной власти регионов «за динамику состояния межнациональных отношений» и ответственность руководителей «всех уровней за действия или бездействие, провоцирующие межнациональную рознь и конфликты». Контроль за ходом реализации стратегии предлагается «осуществлять на основе ежегодного доклада правительства Президенту РФ о состоянии и тенденциях развития общественных отношений в сфере государственной национальной политики»<sup>3</sup>.

Запрещен этнический акцент при проведении агитационных, избирательных кампаний и в партийных программах. Кроме этого, предлагается принять закон о недопустимости действий по реабилитации нацизма и ге-

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» <http://президентрф.ру//документы//17165> (дата обращения 01.04.2013)

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же.

роизации нацистских преступников. В российском законодательстве появится наказание и степень ответственности для руководителей всех уровней за действия (или бездействия), провоцирующие межнациональные конфликты.

Для предотвращения спорных межэтнических ситуаций создается общественно-государственная система мониторинга. Наблюдения осуществляются научными, общественными, этнокультурными организациями, правоохранителями и средствами массовой информации по всей стране. В каждом регионе мониторинговые центры проанализируют материалы медиа и публикации в соцсетях на предмет возможных провокаций национальных конфликтов.

Немаловажную роль документ отводит и культурному взаимодействию. В частности, предлагается ввести программу по этническому культурно-познавательному туризму, тем самым сделав доступнее культурные ценности разных народов на территории Российской Федерации. Вместе с тем будут проводиться на регулярной основе экспертизы учебной литературы на предмет правильного изложения темы национального мира. За незаконную миграцию спрашивать будут уже с работодателей, а при территориальном распределении трудовых мигрантов будут учитывать интересы коренного населения.

Безусловно, сегодня мы не можем утверждать, что граждане России осознали свою общероссийскую гражданскую идентичность. Работа предстоит многотрудная и, возможно, займет не один год, не одно десятилетие. Негативные факторы, обусловленные советской национальной политикой, ослаблением государственности в 1990-е годы, стали причиной всплеска этнической мобилизации, этнотерриториального сепаратизма и религиозно-политического экстремизма. Угрозу дезинтеграции страны создают высокий уровень социального неравенства в обществе, региональная дифференциация, коррупция, пороки правоохранительной системы, недоверие граждан к органам власти. Разделение опасно не только по национальному признаку, но и сугубо по региональному. Большие региональные диспропорции в экономическом, культурном, социальном состоянии нивелируют чувство общей Родины, общего Отечества.

Однако в рассматриваемом нами направлении есть и первые результаты. На выездном заседании Совета региональных общественных палат в сентябре 2012 г. в г. Махачкале, организованного в рамках обсуждения Стратегии, было выдвинуто предложение о создании общероссийского общественного движения за российскую гражданскую нацию. Отрадно, что это предложение получило полную поддержку во всех без исключения региональных общественных палатах, во многих общественных объединениях.



В 2013 году создана специальная программа по президентским грантам, которая будет поддерживать проекты в области укрепления национального единства, общественного согласия в стране, гармонизации межнациональных и межконфессиональных отношений.

Поскольку Стратегией государственной национальной политики и ранее принятой Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года предполагается участие национальных объединений в деятельности, направленной на социально-культурную адаптацию и интеграцию мигрантов, обучение их русскому языку, в Федеральной целевой программе «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России» (2013 г.) предусмотрено выделение средств на эти цели для этих объединений.

Для успешной реализации Стратегии необходимо активно на всех уровнях осуществлять меры популяризации положительных примеров дружной жизни наших народов, того, что в советскую эпоху называлось интернационализмом.

Определяющие вопросы для целостности Российского государства – национальное согласие, межнациональное благополучие, межэтнический мир, гармония. Это основа для стабильного и суверенного развития России, для решения долгосрочных задач в экономике, в социальной сфере, в государственном строительстве, во внешней политике. Стратегия национальной политики, основанная на гражданском патриотизме, призвана регулировать цели новой гражданской нации – россиян.

## **О ДАЛЬНЕЙШЕЙ АКТУАЛИЗАЦИИ ПРОБЛЕМ ФЕДЕРАЛИЗМА В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ**

*М. Б. Ямалов*

В XX веке свой путь многонационального федерализма прошла бывшая Российская Империя в форме Союза Советских Социалистических Республик, среди которых центральное место занимала РСФСР. В годы перестройки, как аксиому, воспринимали утверждение, что страна еще не знала настоящего Союза и подлинной Федерации. При распаде СССР и в первые годы становления РФ произошел противоречивый, болезненный переход к реальному федерализму. Осуществлялись перераспределение полномочий и предметов ведения, повышение статуса субъектов федерации, обновление государственно-правовых механизмов.

В этих процессах обсуждение проблем федерализма приняло особенно широкий и острый характер. Состоялось много крупных междуна-

родных и Всероссийских конференций. По тематике совершенствования федеративного устройства страны защищен ряд докторских и кандидатских диссертаций, издано значительное количество монографий, сборников. Наблюдалась поляризация мнений. Немало специалистов расценивали федеративные отношения как архаичные, видели в них угрозу целостности государства, опасаясь процессов дезинтеграции, аналогичных происшедшим в СССР. Не без оснований утверждали, что они перекидываются и в Россию.

Условно можно выделить точки зрения, предлагавшие дальнейшее углубление и усиление федеративных отношений, или, напротив, свертывание федеративных отношений, укрупнение и губернизацию субъектов федерации, симметричность их статуса. В этнологии видное место занял конструктивизм, обосновывающий положения об искусственности, идеологическом характере понятия-конструкта «нация», о бесполезности и ненужности государственной национальной политики. Однако в последние годы накал этих дискуссий заметно снизился, уступив приоритет другим политическим вопросам.

При этом устойчиво сохраняется феномен неоднозначного отношения к проблеме. Федерализм находится на периферии общественного сознания и внимания, не является предметом гордости. В стране нет праздников, связанных с рождением федерации, не прививается федеративное самосознание граждан. Думается, в обществе до сих пор с федерализмом не в полной мере увязываются цивилизационные особенности страны, ее вклад в мировой опыт содружества народов, особенности решения национального и территориального вопросов.

Но ряд новых политических событий последнего времени так или иначе вновь актуализировал проблемы федерализма, национальной государственности. Обострение этого вопроса во всем мире обусловлено несколькими факторами: 1) усилением неравномерности развития, переходом к многополярному мироустройству; 2) противоречиями интенсивной интеграции в условиях глобализации мира; 3) обострением региональных и национальных аспектов мировой политики.

Здесь важно учесть несколько моментов.

Во-первых, значение федерации обусловлено, прежде всего, тем обстоятельством, что государства складывались исторически, проходили длительный процесс становления, внутреннего оформления и расширения, как правило, неоднородных территорий, административно-территориальной организации. Количество народов в мире (до 3000) на порядок превышает количество стран (чуть более 200, из них в ООН – 193). Эта данность предопределяет многонациональность, сложность устройства многих стран. Неизбежен, в различной степени, исторический

компромисс в процессе государственного строительства, распространенность федерализма в прошлом и настоящем.

В настоящее время на планете насчитывается около 30 федеративных стран, это почти 40% человечества, занимающие более половины земной поверхности! Среди них государства: американские – США, Канада, Бразилия, Аргентина, Венесуэла, Мексика, Сент-Кристофер и Невис; европейские – ФРГ, Австрия, Швейцария, Бельгия; евразийские – Россия; азиатские – Индия, Пакистан, Непал, Малайзия, Ирак, Объединенные Арабские Эмираты; африканские – Нигерия, Танзания, Судан, Эфиопия, Коморские острова; Австралия и Океания – Австралийский Союз, Федеративные штаты Микронезии. Показательно, что из восьми крупнейших государств мира семь имеют федеративное устройство.

Во-вторых, само «укрупнение», преодоление фрагментарности и международных отношений повышает в геополитике значение региональных сообществ, территорий и народов. Масштабы этого обострения национального вопроса, проблем национальной государственности очевидны. И многие страны испытывают территориально-этнические проблемы, угрозы сепаратизма и дезинтеграции: Испания, Сербия, Босния, Бельгия, Турция, Великобритания, Канада, Дания, Ирак, Иран, Индия, Китай и другие. Таких государств в наше время не менее тридцати, а территорий, добивающихся независимости, – около двухсот! В 2008 году впервые за почти три столетия сделала шаг к независимости Гренландия, где 75% населения высказались за обособление от Дании. Остро ставят вопрос о независимости Каталония, Шотландия. Немало горячих точек появилось или осталось на постсоветском пространстве: проблемы Абхазии, Нагорного Карабаха, Южной Осетии, Приднестровья, Новороссии и т. д.

Глобализация подрывает суверенитет национальных государств, возможности самостоятельно решать внутренние проблемы социально-экономического развития. «Ведь что такое государственный суверенитет, о котором здесь коллеги уже говорили? – отмечал В. В. Путин в своем выступлении на сессии Генеральной Ассамблеи ООН 28 сентября 2015 года. – Это, прежде всего, вопрос свободы, свободного выбора своей судьбы для каждого человека, народа, для государства».

Мировой кризис, спад мировой экономики вторгается в страны в самых разных формах, через падение цен на нефть, рост курса доллара и евро, обесценение акций, банкротство банков и корпораций, девальвацию национальных валют, сговор крупных развитых держав, санкции для вытеснения конкурентов с мировых рынков и т. д. В мире доминирует валюта США, не обеспеченная золотом и неуправляемая международными организациями, Западные страны продолжают политику двойных стандартов, мало считаясь с интересами более слабых государств.

Потряс мировую общественность Косовский инцидент, когда Запад занял тенденциозную, откровенно антисербскую позицию и пошел на наказание Сербии, произвольное признание самостоятельности Косово. В регионах проявляется раскол по политической ориентации населения, ставка на силовые методы решения противоречий.

В-третьих, осложнение ситуации в ряде постсоветских республик актуализировало вопрос о принципах федерализма; по Грузии – при военных действиях против Южной Осетии и Абхазии, по Молдавии – в проблеме Приднестровья и Гагаузии, по Азербайджану и Армении – в вопросе о статусе и принадлежности Нагорного Карабаха.

Особенно эти аспекты проявились в связи с украинским кризисом. В частности, тенденции федерализации заметны в эволюции административно-территориальной организации Украины, переживающей кризис прежних форм государства, цивилизационный разлом между западными и восточными регионами. После государственного переворота в феврале 2014 года произошли известные события в Крыму, которые привели к вхождению в состав РФ двух новых субъектов – Севастополя и Крымской республики. Был создан Крымский федеральный округ РФ. Но и события, связанные с образованием Луганской и Донецкой народных республик, объединившихся в Новороссию, затрагивают проблемы федерализма. Речь не только о конституционной децентрализации власти в стране, но и о особом статусе новых республик, что предусмотрено Соглашениями Минск-2.

В-четвертых, немало и таких государств, которые, не будучи федеративными, развиваются именно в этом контексте (Испания, Великобритания, Италия, Финляндия и др.). Вместе с официальными федерациями их число насчитывают до 58. Показательны примеры Британского содружества, Евразийской интеграции стран СНГ. Идет сложный процесс федерализации всей Европы. Само обострение внутренних противоречий Евросоюза и Еврозоны поднимает новые вопросы о совершенствовании форм интеграции. В Европе налицо особая позиция Великобритании, проблемы с Грецией, Испанией, Португалией, трудности с новыми и потенциальными членами Евросоюза, сложное отношение к ситуации с миграционными потоками и др. Происходит эрозия духовно-нравственных ценностей. Реальные и мнимые демократические достижения Европы пока не облегчают процессов евроинтеграции и еврофедерализации.

В этих условиях есть все основания для вывода, что позитивный, конструктивный опыт России и ее союзников имеет огромное значение. Было бы правильно при анализе и оценке Российской Федерации исходить именно из уникальности и самой Российской цивилизации, и ее федеративного устройства, не имеющего аналогов в мире.

Российская федерация по характеру создания («сверху» и «снизу», «конституционно» и на договорных принципах) и сложному устройству относится к смешанному виду, сочетающему национальную и территориальную автономию, административно-территориальные и государственные статусы субъектов федерации. В этом она отличается от всех выделяемых типов федерации в мире, как «западно-европейский» (Германия, Австрия, Бельгия, Швейцария), «северо-американский» (США, Канада и схожая с ними Австралия), «латино-американский» (Мексика, Аргентина, Венесуэла, Бразилия), «островной» (Федеративные Штаты Микронезии, Сент-Китте и Невис, Коморские острова), «афро-азиатский» (Индия, Малайзия, ОАЭ, ЮАР), «нигерийский» (Нигерия, Пакистан, Эфиопия, Мьянма).

Несомненно, Российское федеративное государство находится в состоянии развития, его трансформация еще не закончилась. Количественные параметры и сущностные характеристики федеративных отношений в нашей стране продолжают непрерывно изменяться. Об этом говорит изменение численности субъектов федерации, образование Крымского федерального округа, значительное расширение возможностей для развития регионов Сибири и Дальнего Востока, ряда южных и западных регионов. Заметно возросло международное значение целого ряда центров и регионов страны (Казань и Татарстан, Уфа и Башкортостан, Екатеринбург, Нижний Новгород, Краснодарский край, Сочи и др.).

В целом ресурс федерализма, демократического развития для нашей страны еще далеко не исчерпан. Можно согласиться с выводами тех исследователей, которые считают, что в силу ряда особенностей – обширная территория, многонациональный, неоднородный состав населения, неравномерность экономического, социального и культурного развития регионов, высокая роль в мировом сообществе – федеративное устройство представляется для России оптимальным, исторически обусловленным.

## СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

**Абдуллина Лилия Салимовна**, доцент кафедры философии и политологии Башкирского государственного университета, кандидат философских наук

**Аминов Ильдар Ринатович**, доцент кафедры государственного и административного права Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан, кандидат юридических наук

**Беляев Евгений Александрович**, председатель Комитета по межнациональным отношениям РОО «Собор русских Башкортостана», кандидат политических наук

**Бердин Азат Тагирович**, старший научный сотрудник отдела этнополитологии Института гуманитарных исследований Республики Башкортостан, главный редактор журнала «Панорама Евразии», кандидат философских наук

**Вахитов Рустем Ринатович**, доцент кафедры философии и методологии науки Башкирского государственного университета, кандидат философских наук

**Даутова Альбина Римовна**, старший научный сотрудник научно-информационного сектора НИЦ ПУиГС Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан, кандидат политических наук

**Дорожкин Юрий Николаевич**, заведующий кафедрой политологии, социологии и философии Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан, доктор философских наук

**Еникеев Зуфар Иргалиевич**, Председатель Конституционного Суда Республики Башкортостан, доктор юридических наук

**Заманова Линара Булатовна**, старший научный сотрудник отдела политических исследований НИЦ ПУиГС Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан, кандидат политических наук

**Зулькарнай Ильдар Узбекович**, профессор кафедры математических методов в экономике Башкирского государственного университета, доктор экономических наук

**Лаврентьев Сергей Николаевич**, ректор Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан, кандидат исторических наук

**Мельников Александр Геннадьевич** аспирант кафедры политологии, социологии и философии Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан

**Миннихметова Камила Ильшатовна**, аспирант кафедры политологии, социологии и философии Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан

**Раянов Фанис Мансурович**, профессор кафедры теории государства и права Башкирского государственного университета, доктор юридических наук

**Толкачев Константин Борисович**, Председатель Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, доктор юридических наук

**Ямалов Марат Барыевич**, профессор кафедры Отечественной истории Башкирского государственного педагогического университета имени М. Акмуллы, доктор исторических наук

**Яхина-Иванова Алия Фаритовна**, аспирант кафедры политологии, социологии и философии Башкирской академии государственной службы и управления при Главе Республики Башкортостан

**ФЕДЕРАЛИЗМ  
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:  
ДИАЛЕКТИКА ВЗАИМООТНОШЕНИЙ  
МЕЖДУ ГОСУДАРСТВОМ И СУБЪЕКТАМИ**

*Материалы республиканской научно-практической конференции,  
посвященной Дню Республики Башкортостан*

*Ответственный за выпуск С. А. Севастьянов*

*Редактор О. И. Каюмова*

*Верстка: Н. И. Толкачева*

Подписано в печать 28.12.15  
Усл. печ. л. 5,12. Формат 60x84<sup>1/16</sup>  
Тираж 75 экз. Заказ № 580

---

ГБОУ ВО «БАГСУ»  
450008, г. Уфа, ул. З. Валиди, 40

Отпечатано в издательстве БАГСУ  
450022, г. Уфа, ул. Менделеева, 134, кор. 2