

Магомедова С.О.

Федеративная модель управления этнополитическими процессами

Магомедова Соня Омаровна — соискатель, кафедра федеративных и национальных отношений, Академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, РФ.

E-mail: s.a.magomedova@gmail.com

SPIN-код РИНЦ: [7691-7054](https://elibrary.ru/7691-7054)

Аннотация

В данной статье рассматривается актуальная для многонационального федеративного Российского государства проблема федеративной модели управления этнополитическими процессами. Данная тема представляется важной для определения мер реализации Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации. Цель статьи — выявить основные уровни реализации государственной национальной политики: федерального, регионального и местного. Федеративная модель управления позволяет реализовать многовариантные подходы к управлению этнополитическими процессами и способствовать решению возникших в данной сфере проблем на различных уровнях.

Ключевые слова

Этнополитические процессы, модели управления, единство российской нации, этнокультурное многообразие, гармонизация отношений большинства и меньшинства.

Состояние и перспективы развития национального вопроса во многом зависят от модели государственного устройства народов и территорий страны, от содержания и установок государственной национальной политики. Россия исторически многонациональное государство. Как пишет Р.Г. Абдулатипов, «это генетическое качество российского общества и государства»¹. Во многом от модели государственного устройства и государственной политики зависело, по какому пути пойдет российское многонациональное сообщество: или по пути обрусения туземцев, или по пути соборного объединения русского и других народов страны. «Декларация прав народов России» (1917 г.) провозгласила принципы развития и суверенности народов России, их права на самоопределение. Тем самым был обозначен переход от унитарного государственного устройства к федеративному.

Понятие «государство» в классической западной литературе означает, прежде всего, состояние, строй, порядок, форму организации и организованности. В русском языке государство в большей степени ассоциируется с властным правлением, проявлением и навязыванием воли на определенной территории. Более того, в

¹ Абдулатипов Р.Г. Национальный вопрос и государственное устройство России. М.: Классик стиль, 2000. С. 4

российской политике государство должно быть сопряжено с военной мощью и самостоятельностью во внешней политике, то есть с суверенитетом².

Суверенитет — это признак любого государства. Страна, которая его не имеет, — колония либо доминион. Любое государство предоставляет суверенную организацию власти. Само понятие «суверенитет» выражает независимость и верховенство данного государства как в международных отношениях, так и во внутренних делах. Суверенитет включает в себе неделимость и единство территории, а также невмешательство во внутренние дела страны. Суверенитет — это, прежде всего, верховенство права данного субъекта государства. Понятие «суверенитет» поэтому привязано непосредственно к государству как субъекту прав³. Здесь большое значение имеет личностный фактор: «Макиавелли не проводит четкого разграничения между государем и государством»⁴. В России государство отождествлялось сначала с царем-самодержцем, затем с генеральным секретарем, а теперь с президентом. Только с переходом к миру национальных государств начинается и отход от объективистского мировоззрения, создаются условия для обозначения абсолютной власти и государства. Исторически суверенитет — это полноценное проявление государственной власти, не подлежащей оспариванию. Федеративная модель государственного устройства позволяет решить задачи единства нации-государства и учитывать потребности в сохранении этнокультурной самобытности этнических и территориальных общностей⁵. Проблема сохранения государственно-территориальной целостности государства является ключевой для любой страны, важно ее решить максимально демократично.

Создание федеративного устройства государства уже есть шаг к управлению этнокультурными общностями, находящимися на территории государства, и этнополитическими процессами в более демократическом режиме. При этом, как правило, за федеральным государством в целом признается верховенство.

В числе принципов федеративного устройства России — принципы равноправия и самоопределения народов в Российской Федерации. Значение их подчеркнуто в преамбуле Конституции РФ. Россия является многонациональным государством, и ее федеративное устройство это отражает. Мировой опыт

² *Лексин И.В.* Суверенитет и государство: понятийные взаимосвязи // Суверенитет государства в современном мире. Актуальные вопросы научного и общественно-политического дискурса. М.: АРГАМАК-МЕДИА, 2018. С. 14–15.

³ *Саква Р.* Республиканизация России: Суверенитет, федерализм и демократическое устройство // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 1999. № 4. С. 5

⁴ *Пастухов Н.Б.* Государственный суверенитет: история и современность. М.: Аспект Пресс, 2013. С. 19.

⁵ *Абдулатипов Р.Г.* Федералогия. СПб.: Питер, 2004. С. 4.

федеративного строительства свидетельствует о том, что в некоторых случаях федеративная форма государственного устройства может быть обусловлена многонациональным составом населения (например, частично Индия, бывшие СССР, Чехословакия, Югославия). Однако многие федерации построены не по национальному принципу (например, США, Германия). Российская Федерация, а также бывший СССР рассматривались как государственно-правовые формы разрешения национального вопроса, как федерации, построенные по национально-территориальному принципу. Конституция Российской Федерации начинается со слов: «Мы, многонациональный народ Российской Федерации...». При этом Основной закон страны фиксирует в основах конституционного строя положение о том, что страна состоит из «равноправных субъектов Российской Федерации». Возможно, что равноправие субъектов Федерации вытекает из отношений не между ними, а из их «взаимоотношений с федеральными органами государственной власти»⁶.

В настоящее время РФ включает в себя субъекты Федерации, образованные по национальному (национально-территориальному) принципу (республики, автономная область, автономные округа) и по территориальному (края, области, города Москва и Санкт-Петербург). В современном федеративном устройстве России получает развитие территориальный (региональный) принцип. Указанные два принципа организации субъектов Федерации (национально-территориальный и территориальный) — также существенные характеристики федеративного устройства России⁷. Равноправие народов проявляется в равных правах на национальное развитие, развитие национальной культуры, языка, на пользование им. Государство гарантирует всем народам нашей страны право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития. Оно гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка. Каждый человек имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка обучения, воспитания, творчества. Государственным языком Российской Федерации на всей ее территории остается русский язык, но республики вправе устанавливать свои государственные языки. Они употребляются наряду с русским языком в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик.⁸

⁶ Там же.

⁷ Михайлов В.А. К вопросу об эволюции государственно-гражданской идентичности россиян // Феномен российской идентичности. Коллективная монография. М.: ИЭА РАН, 2011.

⁸ Абдулатипов Р.Г. Этнонациональная политика в Российской Федерации: (концепции, практика, реализация, перспективы). М.: Классик Стиль, 2007.

Важно еще раз обратить внимание на «основы конституционного строя» Российской Федерации, которые предполагают «равноправие и самоопределение народов Российской Федерации»⁹.

Самоопределение народов не предполагает обязательного создания каждым из них «своего» субъекта Российской Федерации. Например, многие народы Дагестана издавна не претендуют на свои национально-территориальные образования, а интересы народов отражены на государственном уровне данной Республики, что и олицетворяет самоопределение народов Дагестана. В истории национально-государственного строительства разных стран право народов на самоопределение чаще всего связывается с созданием своего государства или государство подобного (автономного) образования. Ведь создание своей национально-государственной или национально-территориальной единицы является не только выразительным средством самоопределения народа, но и инструментом его защиты. Однако в принципе о самоопределении народа можно говорить и тогда, когда он отказывается от создания подобной формы и довольствуется признанием его прав на национальные язык, образование, культуру, обычаи, ремесла и быт.

Следует различать право народов на самоопределение и право нации на самоопределение. Исходя из понимания нации как общности граждан, объединяемых государством, единство которого они олицетворяют, формой самоопределения для нее является формирование суверенного государства, в том числе путем отделения от другого суверенного государства. Отношения, связанные с образованием суверенного государства, носят международно-правовой характер. Самоопределение народа в такой форме может быть осуществлено лишь в случае, если народ будет признан на международном уровне одновременно как нация, имеющая право на суверенную государственность. Однако основное функциональное значение принципа самоопределения народов связано с его рассмотрением как способа политико-территориальной организации общности людей во внутригосударственных отношениях. В этом случае самоопределение реализуется путем образования субъекта федерации, территории местного самоуправления, использования различных форм национально-культурной автономии, но исключает создание суверенного государства.

Президент Российской Федерации В.В. Путин неоднократно подчеркивал необходимость повышения эффективности демократических форм управления в федеративных отношениях в государстве для обеспечения максимальной

⁹ Там же.

самостоятельности и ответственности регионов страны. При этом Российская Федерация как суверенное государство сохраняет за собой право на поддержку законности и порядка на всей территории страны.

О «суверенитете как о юридически должном» и о «фактическом состоянии суверенитета» рассуждает Председатель Конституционного Суда России В.Д. Зорькин¹⁰. В федеративном государстве важно понимание суверенитета без «сползания» как к унитаризму, так и к конфедерации. Всякое упоминание о суверенитете субъектов Российской Федерации после «парада суверенитетов» 90-х годов воспринимается у нас как угроза территориальной целостности и государственному единству страны. Но, как отмечает А.С.Автономов, «противопоставление суверенитета РФ суверенитету ее субъектов» объясняется незрелостью федеративных отношений¹¹.

Эти и другие базовые положения важно учитывать и тогда, когда речь идет об особенностях моделей управления этнополитическими процессами. Федеративное устройство государства дает возможность объединить разнородные субъекты, в том числе по своему этническому составу, позволяя учесть этнокультурную самобытность, многообразие, но при этом сохранить территориальную целостность и общее политико-правовое пространство единого государства. Федерализм — это принцип, который позволяет формировать государственные институты, способные демократическими методами справляться с проблемами конкретных сообществ¹².

Федеративное устройство государства позволяет создавать необходимые институты, механизмы гармонизации отношений большинства и меньшинства. Например, в Нигерии победитель президентской гонки помимо большинства в общенациональном масштабе должен заручиться и поддержкой 25 процентов избирателей не менее, чем в двух третях от общего числа штатов, что позволяет гарантировать победителю поддержку различных этнических групп, проживающих на всей территории страны. Федерализм — это территориальная форма демократии и федеративная модель государственного управления этнополитическими процессами, способа регулировать демократическим путем вопросы обеспечения самобытности каждой этнической общности при гарантиях соблюдения суверенитета государства в целом¹³.

¹⁰ Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI веке. М.: Норма, 2008. С. 419–420.

¹¹ Автономов А.С. Принципы федерализма в России и США: сравнительный аспект // Казанский федералист. 2002. № 3. С. 122.

¹² Горюхиц Д. О разнообразии и применении федерализма // Неприкосновенный запас. 2017. № 1. С. 23.

¹³ Михайлов В.А. Международные связи России: состояние, пути совершенствования: учебно-методическое пособие / Под общ. ред. В.А. Михайлова, А.П. Тупикина. М.: Изд-во РАГС, 2004

Расширение пространства демократических институтов на территории единой страны оказалось эффективным методом управления этнополитическими процессами. Федеративная модель государства — более продуктивный способ объединения достаточно разрозненных и различных этнических общностей в едином государстве. Но каждый раз при создании федеративного государства есть опасность сепаратизма и сепессии. Вместе с тем мы исходим из того, что наиболее крупные государства в мире являются федеративными.

Таким образом, федеративная модель государства позволяет не только сгладить этническое многообразие, но и позволяет обеспечивать развитие различных этнических меньшинств в составе большого и эффективного государства. Федеративное устройство используется в современных условиях даже унитарными государствами как рычаг достижения баланса интересов, как способ примирения, как более эффективная технология собирания государств из разрозненных частей¹⁴.

Об этом говорит и исторический опыт России, где многие считали и считают федеративное устройство угрозой для создания единого и неделимого государства. После того как Российская империя распалась, оказалось, что территории, народы, государства в России можно собрать, объединить только с помощью федеративной демократии. Советское государство было создано на основе Союзного договора (1922 г.), т.е. на фундаменте федеративного устройства, которое и позволило сгладить целый ряд тогдашних противоречий, в том числе и этнополитических. Но принцип федерализма необходимо подключить вовремя, поскольку после межэтнического конфликта федеративный проект может быть не очень успешным¹⁵.

Кроме того, федеративное устройство не должно формализоваться. В Советском Союзе государство лишь по форме оставалось федеративным, а по содержанию оно стало жестко унитарным, в частности и из-за того, что руководящая сила, «ядро политической системы» — КПСС — в своем партийном строительстве придерживалось только унитарного подхода. Отсюда и развал Советского Союза — не от федерализма, а от жестко унитарного состояния государства. И Верховному Совету России пришлось в новых исторических условиях в течение почти двух лет согласовывать интересы регионов, чтобы их собрать в единое федеративное государство. Благодаря подписанию Федеративного договора это удалось сделать. Основные положения Федеративного договора составили содержание раздела «Федеративное устройство» Конституции Российской Федерации.

¹⁴ Абдулатипов Р.Г., Кадиев З.М. Русско-дагестанские межнациональные отношения: Исторические очерки. Махачкала: Дагестанское книжное издательство, 1990.

¹⁵ Михайлов В.А. Абхазия. Южная Осетия. Российские перспективы на Кавказе. Экспертный доклад агентства «Информполитпрогноз». М.: ИД МИСиС, 2009.

Федеративное устройство строится на равенстве субъектов федерации и позволяет одновременно на разных уровнях обеспечивать баланс интересов этнических общностей, которые находятся на территории субъектов федерации¹⁶.

Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации (2012 г.) полностью учитывает федеративную суть государственного устройства Российской Федерации. Соответственно, Стратегия разработана в целях обеспечения интересов государства, общества, человека и гражданина, укрепления государственного единства, целостности и этнокультурного многообразия России, обеспечения конституционных прав и свобод граждан. Стратегия основывается на принципах построения демократического федеративного государства, служит основной для координации деятельности федеральных органов власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации¹⁷.

Федеративное государство позволяет реализовывать многовариантные подходы в управлении этнополитическими процессами, но сохраняя и укрепляя единое правовое пространство и оставляя поле для деятельности региональным законодателям и местному сообществу, чтобы они могли и на своем уровне обеспечить управление этнополитическими процессами. Защита прав и свобод граждан на территории всей страны, обеспечение равноправия этнонациональных общностей и представителей всех национальностей, сохранение территориальной целостности и единства государства входят в полномочия как федеральных органов власти, так и совместных полномочий федерации и субъектов. Это задачи общегосударственной значимости, но затрагивающие жизненные интересы государства, регионов и граждан страны¹⁸.

Федеративное устройство российского государства позволяет учитывать суверенные интересы всего государства, этнонациональную и местную специфику субъектов Российской Федерации и таким образом эффективно управлять этнополитическими процессами в регионах, на уровне местных сообществ, в стране в целом.

¹⁶ Михайлов В.А. Субъективные основы национального движения / Под ред. М.П. Волкова. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1993.

¹⁷ Указ Президента РФ от 19.12.2012 года № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации до 2025 года» // ГАРАНТ.РУ [Информационно-правовой портал]. URL: <http://base.garant.ru/70284810/> (дата обращения: 02.10.2018).

¹⁸ Михайлов В.А. Некоторые стратегические подходы к достижению социально-политической стабильности на Северном Кавказе // Межнациональное согласие — основа преодоления экстремизма и терроризма, утверждения правового государства: методологический, идеологический, концептуально-теоретический, правовой, аналитико-прогностический аспекты. Межведомственный научный сборник. Том 4 (42). М., 2011–2012. С. 153–166.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации. М.: Айрис Пресс, 2007.
2. Указ Президента РФ от 19.12.2012 года № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации до 2025 года» // ГАРАНТ.РУ [Информационно-правовой портал]. URL: <http://base.garant.ru/70284810/> (дата обращения: 02.10.2018).
3. *Абдулатипов Р.Г., Кадиев З.М.* Русско-дагестанские межнациональные отношения: Исторические очерки. Махачкала: Дагестанское книжное издательство, 1990.
4. *Абдулатипов Р.Г., Алиев А.К.* Концепция государственной национальной политики Республики Дагестан. Махачкала: Эхо Кавказа, 1998.
5. *Абдулатипов Р.Г., Калинина К.В. и др.* Вопросы национальных и федеративных отношений. Материалы к учебному курсу "Национальные и федеративные отношения / Под общей редакцией Р.Г. Абдулатипова. М.: РАГС, 1999.
6. *Абдулатипов Р.Г.* Национальный вопрос и государственное устройство России. М.: Классик стиль, 2000.
7. *Абдулатипов Р.Г. и др.* Человек и этнос: преодолеть тенденции деградации (из опыта реформ в этнической России) // Год Планеты. Москва.: Республика, 2000.
8. *Абдулатипов Р.Г.* Федералогия. СПб.: Питер, 2004.
9. *Абдулатипов Р.Г.* Этнонациональная политика в Российской Федерации: (концепции, практика, реализация, перспективы). М.: Классикс Стиль, 2007.
10. *Автономов А.С.* Принципы федерализма в России и США: сравнительный аспект // Казанский федералист. 2002. № 3. С. 116–122.
11. *Горовиц Д.* О разнообразии и применении федерализма // Неприкосновенный запас. 2017. № 1. С. 21–36.
12. *Зорькин В.Д.* Россия и Конституция в XXI веке. М.: Норма, 2008.
13. *Лексин И.В.* Суверенитет и государство: понятийные взаимосвязи // Суверенитет государства в современном мире. Актуальные вопросы научного и общественно-политического дискурса. М.: АРГАМАК-МЕДИА, 2018. С. 9–36.
14. *Михайлов В.А.* Субъективные основы национального движения / Под ред. М.П. Волкова. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1993.
15. *Михайлов В.А.* Международные связи России: состояние, пути совершенствования: учебно-методическое пособие / Под общ. ред. В.А. Михайлова, А.П. Тупикина. М.: Изд-во РАГС, 2004

16. Михайлов В.А. Социология общественного мнения: учебное пособие. Тверь: Тверской гос. ун-т, 2005.
17. Михайлов В.А. Абхазия. Южная Осетия. Российские перспективы на Кавказе. Экспертный доклад агентства «Информполитпрогноз». М.: ИД МИСиС, 2009.
18. Михайлов В.А. К вопросу об эволюции государственно-гражданской идентичности россиян // Феномен российской идентичности. Коллективная монография. М.: ИЭА РАН, 2011.
19. Михайлов В.А. Некоторые стратегические подходы к достижению социально-политической стабильности на Северном Кавказе // Межнациональное согласие — основа преодоления экстремизма и терроризма, утверждения правового государства: методологический, идеологический, концептуально-теоретический, правовой, аналитико-прогностический аспекты. Межведомственный научный сборник. Том 4 (42). М., 2011–2012. С. 153–166.
20. Пастухов Н.Б. Государственный суверенитет: история и современность. М.: Аспект Пресс, 2013.
21. Саква Р. Республиканизация России: Суверенитет, федерализм и демократическое устройство // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 1999. № 4. С. 1–8.

Magomedova S.O.

Federative Model of Ethnopolitical Processes Management

Magomedova Sonya Omarovna — postgraduate student, Department of Federal and National relations, Academy of National Economy and Public Service Under the President of the Russian Federation, Moscow, the Russian Federation.

E-mail: s.a.magomedova@gmail.com

Annotation

In this article, the federal model of managing ethnopolitical processes, which is topical for a multinational, federal state, is considered. This is important for determining the implementation measures of the Russian Federation state national policy Strategy. The purpose of the article is to determine the main levels of implementation of state national policy: federal, regional and local. The federal model of ethnopolitical processes management allows implementing multivariate approaches in managing ethnopolitical processes and contributing to the solution of the problems that have arisen in this sphere at different levels.

Key words

Ethnopolitical processes, management models, the unity of the Russian nation, the ethno-cultural diversity, harmonization of the majority and minority relations.