С 2002 г. журнал «Государственная служба» входит в перечень периодических научных и научно-технических изданий, в которых ВАК рекомендует публиковать основные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук.

Материалы диссертационных исследований рецензируются экспертами РАГС.

Рекомендации авторам размещены на сайте РАГС: www.rags.ru

Просим направлять материалы по электронному адресу: mgs@ur.rags.ru



ФЕДЕРАЛИЗМ И УПРАВЛЕНИЕ ЭТНОПОЛИТИЧЕСКИМ КОНФЛИКТОМ

Анатолий СИДОРЕНКО

помощник председателя Комитета Совета Федерации Федерального собрания РФ по образованию и науке, кандидат юридических наук

Рассматривая политику как борьбу и соперничество больших групп людей за возможность распоряжаться общественными ресурсами, мы все чаще видим в качестве базового группообразующего фактора этническую принадлежность. Соответственно, порожденный этим противоборством этнополитический конфликт представляет собой такое «столкновение субъектов политики…, связанное с достижением или перераспределением власти…, в котором этнические различия становятся принципом политической мобилизации и, по крайней мере, одним из субъектов конфликта является этническая группа» [1].

Результативный вариант предотвращения или разрешения уже существующего этнополитического конфликта – превращение унитарного государства в федеративное. Возникающий в результате этого так называемый этнофедерализм представляет собой один из наиболее интересных и противоречивых в политическом отношении феноменов современного мира. Насколько использование данной формы государственного устройства способствует решению разнообразного круга проблем, возникающих в мультиэтнических обществах?

Хотя о ряде многонациональных федераций можно говорить как о государствах, находящихся в состоянии постоянного кризиса, после их распада обнаруживается, что такая форма государственного устройства на протяжении ряда поколений оказывалась важным и достаточно эффективным средством регулирования глубоких разделений в обществе и предотвращения перерастания их в межобщинное насилие. И, может быть, самым ярким примером того, что даже несовершенная и недемократическая федерация обеспечивает более благоприятные условия для жизни людей чем то, что происходит после ее геополитической фрагментации, служит Югославия.

Федералистское решение этнополитических проблем в обществе имеет, на наш взгляд, ряд серьезных преимуществ.

Оно гарантирует меньшинствам определенную долю государственной власти, а не просто представительство в парламенте с весьма ограниченными возможностями реального участия в процессе принятия политических решений или распределения ресурсов. Соответственно, у этнических меньшинств появляются большие шансы на сохранение собственной культуры, поскольку они получают возможность принимать решения в отношении самих себя. Именно поэтому федерализация страны может предупредить или приостановить требование сецессии. Гибкость федеративных конструкций с точки зрения вариантов разделения властных полномочий и институциональных структур помогает найти такой вариант решения, который бы обеспечивал необходимый компромисс.

Одновременно федерализм позволяет увеличить число людей, конкурирующих между собой в борьбе за политическую власть, что способствует политической интеграции этнических групп. Однако политическая конкуренция нередко и усиливает дифференциацию внутри группы, что может привести к фрагментации до того монолитных националистических партий. В результате на месте объединения по принципу общности этнической идентичности возможно появление объединения по принципу общих политических интересов или идеологий.

Наконец, федералистское решение этнополитических проблем может усилить конституционные основы государственности. Оно требует совершенствования механизмов реализации положений конституции, укрепления правового характера государства, института разделения властей и роли институтов гражданского общества. Институционализация федерализма, особенно процедур, обеспечивающих гармонизацию отношений между центром и регионами, должна базироваться на дискуссиях, взаимном уважении и компромиссе.

Главное же заключается в том, что федерализм способствует переключению собственно этничности в региональное русло, тем самым в определенной степени рационализируя существующий этнополитический конфликт. Даже если федералистское решение оказывается временным, оно тем не менее дает определенную передышку и снижает уровень агрессивности в действиях противоборствующих сторон, как это, например, имело место быть в Боснии и Герцеговине. Оно помогает четче определить позиции, сформулировать конкретные вопросы, по которым существуют разногласия, и может даже способствовать созданию рамочных условий для переговорного процесса.

Несмотря на множество положительных последствий реализации федералистских проектов, они нередко вызывают и серьезное сопротивление. Связано это, в первую очередь, с

тем, что реструктуризация государства требует перераспределения ресурсов, а это неминуемо затрагивает интересы тех, кто лишается их части. Лидеры большинства боятся потерять поддержку своих избирателей. Даже если они настроены положительно по отношению к федерализму и автономии, они не могут быть уверены в реальной возможности реализовать соответствующее соглашение на практике, особенно если оно затрагивает изменения в конституции, проведение референдума и даже просто принятие нового законодательства.

Одновременно возникает опасение, что автономия или создание соответствующего субъекта федерации – лишь промежуточный шаг на пути к сецессии. Это становится особенно вероятным, если этническая группа, получившая новый статус своей территории проживания, находится в родстве и соприкасается границей с соответствующей титульной нации соседнего государства. Кроме того, признание этнического меньшинства «титульной нацией» на своей территории может привести к тому, что другие этнические меньшинства, проживающие в этом же регионе, в свою очередь также начнут требовать автономии, что в случае удовлетворения и этих требований неминуемо ведет к фрагментации государства.

Одновременно существует и опасение, что в результате национально-государственного «оформления» этнической группы, отличающейся по своим культурным и религиозным ценностям от большинства, могут оказаться скомпрометированными фундаментальные ценности данного государства. Есть также опасение, что вновь образованная национально-территориальная единица окажется экономически и управленчески неэффективной, и это неминуемо скажется на общей ситуации в стране.

В целом, весьма сложно предвидеть все последствия подобного реформирования государства. Внедрение федералистских основ в жизнь общества приводит к изменению самого контекста этнических отношений. Выступая в качестве инструмента, определяющего рамки межэтнических отношений, федерализм оказывает влияние на их характер. Он может породить новые формы идентичности, усилить или уменьшить способность определенных групп добиваться от государства дополнительных ресурсов. В результате федерализм будет тем фактором, который подталкивает другие группы к мобилизации для получения автономии. Если одни группы, исходя из своей этнической принадлежности, получают право на автономию, то на основе этих же законов в демократическом обществе с подобными притязаниями могут выступить и другие этнические группы. Более того, не исключено и своего рода «конструирование» этнических сообществ.

Следует помнить, что история (в том числе совсем недавняя) изобилует примерами, когда ни федерализм, ни автономизация не спасли страну от разрушения. Особенно сильна эта опасность в тех обществах, где слабо развита политическая культура переговоров и компромисса, необходимая для достижения успеха в формировании федеративного государства.

Такой пессимистический взгляд на потенциал федерализма в предотвращении и решении этнических конфликтов оправдан в том случае, если рассматривать его как «чистую» форму территориального управления, отвергая необходимость адаптации к специфике того общества, в котором он призван функционировать. Тогда применительно к целому ряду стран, включая Россию, можно говорить лишь о квазифедерализме или о реальном унитаризме. Связано это с тем, что в современной политической науке, как, впрочем, и в политической практике, доминирует американское представление о федерализме. Однако американская модель формировалась в специфических исторических условиях и базировалась на идеологии индивидуализма и ассимиляции. Федерализм в США рассматривается, прежде всего, как географический механизм агрегации индивидуальных предпочтений и организации политического представительства без принятия во внимание негеографических аффилиаций, таких как этничность, религия, гендер и другие групповые идентичности. Несмотря на то что идея мультикультурализма широко обсуждается в современном американском обществе, она вступает в противоречие с самой природой американского федерализма.

Соответственно, правовая модель американского федерализма плохо приспособлена как для использования в других странах, так и для оценки «чистоты» иных форм федерализма. Тем более с органически присущим ей элементом культурной ассимиляции не годится для решения этнополитических проблем неконгруэнтных федераций. Впрочем, как показывает опыт последних десятилетий, с этой точки зрения она дает сбои и в самих Соединенных Штатах.

Российские политологи придерживаются иной позиции, рассматривая федерализм как способ политико-территориального управления. Такой подход ползволяет каждый случай федерализма расценивать как сочетание общих и специфических характеристик, включающих в себя целый ряд институциональных практик, обеспечивающих баланс в распределении властных полномочий между центром и регионами. Использовать какую-либо одну конкретную модель для оценки того, что происходит в другом страновом контексте, представляется ошибочным.

В то же время следует, на наш взгляд, учитывать ряд принципиальных моментов.

Во-первых, вычерчивание границ между субъектами федерации (что является феноменом, внутренне присущим любым моделям федерализма) порождает тенденцию к превращению в нечто материальное и репродуцированию тех групповых различий, ответом на которые и стал сам федерализм.

Во-вторых, федерализм всегда есть результат политического компромисса. Иногда его насаждали извне, как это было в Нигерии в 60-е годы прошлого столетия, иногда он был одним из инструментов реализации принципа «разделяй и властвуй», как это сложилось в сталинском Советском Союзе или в титовской Югославии. В ряде случаев он стал результатом межгрупповых переговоров, как в современной ЮАР. В любом случае, как правило, идея федерализма не является политической ценностью сама по себе.

В-третьих, этнофедерализму внутренне присуще несоответствие между насаждением общих ценностей и стандартов центральным правительством и защитой своих властных полномочий субъектами федерации. Разрастание первого в большинстве федеративных государств только усиливает ощущение постоянного конституционного кризиса.

Наконец, следует отметить, что совершенно не обязательно должна существовать связь между усилением политики, базирующейся на этнической или территориальной идентичности, и возникновением федерализма. Федерализм – это лишь один из целого ряда инструментов, с помощью которых решается проблема политики идентичности. Ключевой вопрос заключается в способности этнофедерализма облегчить процесс формирования двойной идентичности (этнической и гражданской) или же, наоборот, он сохраняет и даже укрепляет этническое, племенное, лингвистическое и религиозное разделение, делая тем самым межобщинную напряженность и даже фрагментацию намного более реальными.

Если оценивать современный федерализм на основе этих двух диаметрально противоположных позиций, то окажется, что некоторые федерации добились успеха, например Швейцария, другие потерпели неудачу, как Советский Союз, Югославия, Пакистан, третьи же продолжают находиться в состоянии неопределенности – Канада, Индия, Нигерия. Поэтому представляется обоснованной точка зрения Ю. Хабермаса [2], утверждающего, что федерации смогут выступать в роли своего рода противоядия против национализма только в том случае, если они конструируют свои политические сообщества на основе «конституционного патриотизма», который уважает все формы культурных различий и тем самым отражает стремления всех групп внутри гражданского общества, базирующихся на основе этнической, религиозной, лингвистической или гендерной специфики, жить так, как они хотят, и конкурировать между собой политически на основе добровольного выбора отдельных индивидуумов. Многое, однако, будет зависеть от природы конкретных федеративных договоренностей и от символического значения тех идентификационных границ, в рамках которых конструируется федерация.

Определенный интерес для анализа потенциальных возможностей федерализма для управления этнополитическими конфликтами в

обществе представляет теория Дайси-О'Лири. Ее основная идея сводится к утверждению, что «стабильная демократическая мажоритарная федерация, будь она национально-федеральной или многонациональной, должна иметь Staatsvolk – государствообразующую нацию, то есть гражданскую или этническую нацию, которая демографически и электорально доминирует. Она не обязательно составляет абсолютное большинство населения, но должна выступать в качестве соучредителя федерации» [3].

Это является не единственным, но необходимым условием обеспечения функционирования либерально-демократической мажоритарной федерации. Государствообразующая нация – народ, который владеет государством и который способен его контролировать простым демократическим путем, основанном на численном превосходстве; является главным кандидатом на лидерство в федерации, будь то национальная или многонациональная федерация, представляя собой то, что мы называем «титульной нацией». В связи с этим возникает закономерный вопрос, является ли государствообразующая нация объективной реальностью или политическим конструктом? Иначе говоря, по каким параметрам можно определить ту группу, которая может называться государствообразующей нацией. Представляется, что в данном случае мы имеем дело с сочетанием того, что реальные люди знают, думают, чувствуют и как они представляют доминирующую в государстве группу. Таким образом, государствообразующая нация – это конструкция, формируемая на основе каких-либо объективных критериев (общей истории, языка, религии, культуры) с помощью политических стратегий и союзов. Сам выбор доминирующего объективного критерия представляется политически мотивированным.

Примерами федераций с наличием ярко выраженной государствообразующей нацией могут служить Австралия, Австрия, Германия, Россия, Аргентина, Испания.

В то же время в таких федерациях, как Бельгия, Швейцария, Канада, Индия ситуация с государствообразующей нацией далеко не столь однозначна. Однако из теории Дайси-О'Лири следует, что если государствообразующей нации нет, то мажоритарного федерализма, какую бы внутреннюю территориальную конфигурацию он не имел, для поддержания стабильности будет недостаточно. В этом случае, как показывает анализ исторического опыта, большие шансы сохраниться существуют только в таких федерациях, как Швейцария, Бельгия и Канада, для которых характерен высокий уровень развития сообщественных элементов демократии. Объяснение этому достаточно очевидно. Там, где ни одна из групп не обладает большинством, между этнонациональными группами должен существовать определенный баланс, и этот баланс благоприятствует сообщественным договоренностям. К сожалению, эта же неустойчивость соотношения сил различных этнонациональных групп может привести и к войне и к сецессии. Необходимо в то же время подчеркнуть, что дестабилизация федераций может происходить по иным, чем отсутствие государствообразующей нации, причинам. Среди факторов, обеспечивающих стабильность, выделяют добровольность объединения, благоприятное внешнее окружение, соответствие народов и территорий.

Несмотря на то, что федерации встречаются не так уж часто, да и периодически терпят крах, эксперименты с внедрением федеративных институтов в жизнь общества продолжаются. И это говорит о их притягательности, в том числе и для решения этнополитических проблем. Это обещает рациональный, четко направленный подход к управлению конфликтами и расширению возможностей политического участия. Федерализм – доктрина, рожденная эпохой Просвещения, однако именно это и делает его столь уязвимым в период взрыва политики идентичности. Тогда возникает естественный вопрос, почему же все-таки федерализм и как практика и как идея остается столь популярным. С одной стороны, он предлагает зафиксированное, надежное территориальное решение межгруппового конфликта. С другой стороны, многие группы недостаточно сконцентрированы и потенциальная несбалансированность центра и периферии столь велика, что это должно было бы отталкивать от федералистского решения.

Секрет здесь, видимо, заключается в том, что федерализм содержит в себе обещание сохранения плюрализма и многозначности в мире, в котором под влиянием сил глобализации усиливаются тенденции к гомогенизации. Еще в 1960-е годы эта мысль была сформулирована Кеннетом Уэри: «Одна из наиболее острых проблем в сегодняшнем мире – это сохранение разнообразия там, где оно заслуживает того, чтобы его сохраняли, или там, где его невозможно уничтожить, пусть это даже и было бы желательно сделать, и в то же время внедрить какую-то долю единства, которое бы предотвратило конфликт и облегчило бы сотрудничество. Федерализм является одним из способов удовлетворения обеих этих потребностей» [4].

О притягательности федерализма свидетельствует, в частности, тот факт, что только за последние годы федералистские решения этнополитических конфликтов предлагались для таких разных стран, как Грузия и Молдова, Сербия и Украина, Ирак и Босния и Герцеговина. В последних двух случаях мы видим стремление реализовать эти проекты на практике, закрепив их соответствующим образом в конституциях этих государств.

Литература

1. *Аклаев А.Р.* Этнополитическая конфликтология: анализ и менеджмент. М: Дело, 2005. С.25.
2. *Habermas J.* Why Europe needs a Constitution // New Left Review. 2001. N 5. P.20.
3. *O'Leary B.* Federations and the Management of Nations / Conversi D. (ed.) Ethnonationalism in the Contemporary World: Walker Connor and the Study of Nationalism. London and New York: Routledge, 2004. P.166.
4. *Wheare K.* Federal Government. Oxford: Oxford University Press, 1963. P.244-245.

ФИНАНСОВАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПРАКТИКА ФОРМИРОВАНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Юрий АГИБАЛОВ

кандидат экономических наук, профессор кафедры экономики, менеджмента и финансов Воронежского филиала РАГС

Реформа местного самоуправления в Российской Федерации, начатая с принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (131-ФЗ) [1], была направлена не только на разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, но и на изменение территориальных, организационных и экономических основ местного самоуправления.

Реализация реформы местного самоуправления за период 2003-2007 гг. привела к тому, что в общей структуре доходов местных бюджетов в Российской Федерации, по данным аналитического доклада, подготовленного фондом «Институт экономики города», наблюдалось снижение доли налоговых доходов местных бюджетов при быстром увеличении доли безвозмездных поступлений и неналоговых доходов. Совокупная доля налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов сни-