мендации для разработки программно-целевых документов. Следует также развивать систему курсов повышения квалификации государственных гражданских служащих. Необходимо разработать и апробировать методику измерения системы показателей, которые позволили бы оценить деятельность государственных служащих в информационной сфере и качество жизни населения.

Список литературы

Грушин, Б.А. Массовая информация в советском промышленном городе. – М.: Политиздат, 1980.

Проблемы государственного и муниципального управления в регионах России / Г.В. Лысенко, Н.С. Субочев, В.А. Колесников и др.– Волгоград: Изд-во: ФГОУ ВПО Волгоградская академия государственной службы, 2006.

Социально-политические ценности в массовом сознании российского общества, их влияние на протестные настроения и на возможности диалога между субъектами политических отношений //Социология власти. – М.: Изд-во: РАГС. – 2009. – № 7.

© Лысенко Г.В., 2010

Н.В. Михайлова

ЭТНОПОЛИТИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ФАКТОРЫ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

МИХАЙЛОВА Наталья Вячеславовна – кандидат политических наук, доцент кафедры политических наук РУДН (e-mail: natulya_m@mail.ru)

Аннотация. *Анализируются этнополитические и социально-экономические факторы российского федерализма. Исторически обосновывается этническая база федерации в России, взаимосвязь федеративной и этнонациональной политики в стране.*

Ключевые слова: *полиэтничность, ассимиляция, государствообразующие народы, этнический федерализм, этнический нигилизм, деэтнизация, этнополитическая напряженность, «разделенные народы».*

Процессы становления федеративной государственности и осуществление политики федерализма в Российской Федерации в большой мере

зависят от этнополитического состояния общества. Опыт прошлого свидетельствует, что оба фактора (федеративную и национальную политику) разделить в России невозможно и даже опасно.

В научных исследованиях, в политической риторике стало привычным, говоря об особенностях России подчеркивать в первую очередь ее многонациональность (полиэтничность), на основе которой изначально формировалась российская государственность. Но ведь это особенность не только России: все государства, тем более крупные, возникали на полиэтнической основе. Другое дело, не все эти государства в ходе своего развития сохранили полиэтничность. Большинство племен и народов были ассимилированы титульной нацией (этносом). А в России этого не произошло. На территории Российского государства не исчез, не был ассимилирован ни один этнос, даже самый малочисленный, наоборот, он сохранил и развил свою культуру, свой язык, свою историческую память. В этом величие России, но в этом и трудность, требующие особой выверенности в национальной политике.

Полиэтничность российского общества делает насущным, во-первых, признание государствообразующими, наряду с русским как предтечи и опоры российской государственности, всех других народов России, и, во-вторых, обусловливает достижение подлинного равноправия народов России через федеративную форму государственности. В этом отношении федерализм является не только правовым механизмом, но и политическим компромиссом.

Этническая основа федерализма в России – величина, во многом судьбоносная. Именно поэтому потенциально опасны попытки перенести на российскую почву заимствованные зарубежные концепции, в которых нация трактуется только как согражданство. Такой подход неизбежно приводит к этническому нигилизму. Обусловлено это тем, что в России понятие «нация» в традициях, культуре, обычаях в гораздо большей мере переплетено с этнической компонентой, нежели на Западе. Поэтому для российской практики федеративного строительства большое значение имеет поиск формулы политического согражданства, создание государственных и политических институтов, гарантирующих полноценное соразвитие и этнических культур, и социального организма, и государства, и личности. Важны также выработка и реализация механизмов поддержания динамическоо баланса различных элементов системы, в том числе, например, территориальных и этно-территориальных принципов построения федеративного государства, личных и коллективных прав граждан и этнических общностей.

Данные постулаты, понятные теоретически, не так легко реализуются на практике и часто приводят к серьезным коллизиям. Как убедительно

показала российская история, особенно история последних лет, противоречия этнические и социальные, этнические и экономические, этнические и политические тесно переплетены. Любая проблема может приобретать оттенки этнического соперничества, конфликта и восприниматься общественным мнением как этническая, хотя к сути проблемы это может и не иметь отношения.

Этническая принадлежность всегда была и остается значимым признаком в организации власти и управления в отдельных регионах. Зачастую она как и фактор землячества служит критерием подбора кадров, а в ряде регионов трудовые коллективы формируются даже на основе этнической и клановой солидарности. В некоторых субъектах федерации представители конкретных этносов монополизируют отдельные выгодные и престижные экономические ниши и профессии. Это автоматически придает любому социальному и политическому противоречию или столкновению экономических интересов форму межэтнического противоборства.

В связи с этим, признавая роль этнических факторов в становлении российского федерализма, одновременно следует четко представлять опасность этнизации общественной и политической жизни страны, понимать, что деэтнизация экономической и политической сферы является неотъемлемой частью политики федерализма. В деэтнизации нуждается прежде всего распространенная трактовка государственности республик как формы государственности исключительно титульной нации. Такой подход провоцирует конфликты и подрывает устои федерации, тем более что он противоречит самим конституциям республик, утверждающим, что источником власти в этих республиках (государствах) является многонациональный народ данных республик. Конечно, это не отрицает безусловности того, что государственность субъекта федерации в виде республики, в то же время является территориальной формой самоопределения народа, исконно населяющего данную территорию, и по имени которого названа республика. Это относится и к автономным округам.

Трактовка принципа самоопределения народов, идущая от Конституции РСФСР 1918 г., отражает этот принцип лишь как образование национальной государственности. Это обстоятельство, учитывая, что все национально-территориальные образования в рамках РСФСР по составу населения многонациональны, тормозило решение национальных проблем, нарушало примат принципа гражданства в государственном строительстве и равноправия граждан независимо от места их жительства. Кроме того, абсолютизация самоопределения народов этнотерриториальной формой автономии оставляла громадную часть населения вне защиты их национально-культурных интересов. Национальные потребности пред-

ставителя того или иного народа удовлетворялись лишь в его «титульном» образовании, а не по месту жительства.

«Горючим материалом» для вспышек этнополитической вражды, подрывающим основы федерации, нередко бывают непродуманные либо сознательно провокационные высказывания, тем более действия, содержащие этническую предубежденность, а то и искаженную информацию об истории и традициях того или иного народа. Этнокофликтогенная составляющая может присутствовать и в школьном образовании, в том числе в системе национальной школы, подчас сбивающейся на этнократическую тональность. Нейтрализация подобных проявлений и действий – исключительно деликатная, но очень важная задача политической работы в каждом регионе страны.

Не менее ответственна и задача деэтнизации, заключающаяся в ослаблении и последующем устранении наиболее опасных очагов этнической напряженности в России. Специалисты Института этнологии и антропологии РАН, возглавляемого академиком В.А. Тишковым, известные ученые Ю.В. Арутюнян, Л.А. Дробижева, С.В. Кулешов и др. выявили три реально и потенциально опасных и долговременных очага этнополитической напряженности в Российской Федерации.

Самым горячим очагом они определили Северный Кавказ, в том числе Чечня, Северная Осетия – Алания, Ингушетия, Карачаево-Черкесия и Дагестан; к числу неустойчивых они отнесли Кабардино-Балкарию и Ставропольский край, которые балансируют на грани открытых этнических столкновений.

Вместе с республиками Закавказья эти регионы России формируют единый кавказский ареал напряженности, в котором этнополитические события развиваются взаимосвязано. Поэтому внешняя политика России в Закавказье не может быть эффективной, если она должным образом не согласуется с внутренней политикой на Северном Кавказе, равно как и наоборот. Негативное влияние этих «проблемных» регионов распространяется на весь Северный Кавказ и так или иначе почти на всю южную зону России, включая Нижнее Поволжье, Южный Урал, Черноземье.

Второй очаг этнополитической напряженности расположен в Волго-Уральском регионе с центрами повышенной конфликтности в Татарстане и в несколько меньшей степени в Калмыкии. Две республики потенциально в состоянии дестабилизировать общее экономическое пространство ев-ропейской и сибирской частей России.

Третий очаг находится на юге Восточной Сибири. Здесь межэтническая напряженность складывается в результате спорадических сепаратистских устремлений Тывы и в меньшей степени Бурятии, образующих вместе с Хакасией и Республикой Алтай потенциальную полосу нестабильности вдоль границы России с Монголией и Китаем.

При определенном уровне ослабления внимания центра к этому региону значительные этнополитические проблемы могут возникнуть в Якутии.

В годы после распада СССР резко осложнилась проблема русского народа в широком ее значении, включая правовой статус русских, более 25-ти млн которых оказались оторванными от своей исторической Родины. Безусловно, этот фактор не отделим в целом от проблемы всех «разделенных» народов России.

Анализ многочисленных этноконфликтов на постсоветском пространстве показывает, что наиболее пристального внимания с точки зрения теории конфликтности заслуживают территории со следующими формальными параметрами.

Во-первых, большим конфликтогенным потенциалом обладают многие республики и крупные города (Москва, Санкт-Петербург, Ростов-на-Дону, Екатеринбург и др.). Во-вторых, высокий потенциал напряженности часто характерен для крупных, тесно соседствующих этнических массивов (Ставропольский и Краснодарский края, Черноземный центр и Волго-Уральский макрорегион). В-третьих, конфликтная ситуация складывается на территориях с большим наплывом вынужденных мигрантов (Приморский и Хабаровский края, Амурская область, Краснодарский край, Волгоградская и Астраханская области, Москва и Московская область.)

Было бы ошибочно в связи с наличием этих зон напряженности идти на конституционно-правовые уступки в виде предоставления неких привилегий за политическую лояльность. Прошлая практика таких уступок и заигрывания показала их пагубность. Национальная политика должна оставаться гибкой, но измениться в том плане, чтобы быть сориентированной на формирование равных условий для реализации интересов всех территориальных сообществ, не допуская спекуляций по признакам сугубо этнонациональным. В то же время она должна позволять полно и непротиворечиво реализовывать интересы всех этнических групп.

Не менее важное значение для судеб федерации в России имеет *формирование социально-экономических основ федеративных отношений.* Некоторые исследователи и политологи считают, что социально-экономическая сфера является стержнем федерализма.

Россия представляет собой уникальное государство по масштабам пространственной протяженности, разнообразию природно-климатических условий, богатству ресурсов и экономических возможностей. Воздействие этих факторов в СССР сдерживалось использованием принципов территориального разделения труда и соответствующего директивного размещения производительных сил.

В условиях перехода к рыночным принципам хозяйствования и ослабления роли государства в регулировании экономики, когда прежние меж-

региональные связи распались, а новые не сформировались, резко возросла социально-экономическая и финансовая дифференциация субъектов Федерации. Так, разрыв между экономически наиболее развитыми субъектами Федерации и их антиподами по уровню производства валовой продукции возрос с 1,4 раза в 1990 г. до 4 – 5 раз в 2000 г. А разрыв между минимальным и максимальным региональным душевым бюджетным доходом за этот же период увеличился с 11-кратной разницы до 43-кратной[1]. Такие существенные различия в социально-экономическом развитии регионов представляют не меньшую угрозу целостности страны, чем этнические конфликты.

По мнению С.Д. Валентея, глубоко исследовавшего влияние социально-экономических факторов на федеративные отношения, при отсутствии продуманной региональной политики хозяйственные комплексы как бы замыкаются «на себя». Происходит массовая и стихийная автаркизация экономики субъектов Федерации. Например, за 1995 – 1997 гг. число регионов, где доля продукции реализовывалась предприятиями-изготовителями на рынках самого субъекта Федерации в объеме более 50% возросло с 42 до 61, в том числе в объеме более 70% – в 20 регионах, более 80% – в 13 регионах. Если бы такой процесс продлился, страна, по мнению ученого, в лучшем случае была бы обречена на конфедерализацию, а в худшем – на распад, либо на возврат к авторитаризму[2].

Стабилизирующим фактором в этих условиях выступает прежде всего совершенствование форм и механизмов межрегионального взаимодействия. К ним можно отнести сотрудничество регионов путем их участия в деятельности межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Федерации, совместную работу при реализации крупных инвестиционных проектов, затрагивающих интересы нескольких регионов, в том числе в рамках федеральных целевых программ, двустороннее сотрудничество путем заключения договоров и соглашений, участие в межрегиональных выставках и т. п.

В свое время в России сложилось восемь межрегиональных ассоциаций экономического взаимодействия: «Северо-Запад», «Центральная Россия», «Черноземье», «Большая Волга», «Северный Кавказ», «Уральская ассоциация», «Сибирское соглашение», «Дальний Восток и Забайкалье». Важным направлением их деятельности согласно Федеральному Закону, принятому в конце 1999 г., было укрепление сотрудничества соседних регионов через создание единой инфраструктуры (транспортной, энер-

[1] См.: *Ковалева, Г.А., Пешина, Э.В.* Стратегия преобразования и регулирования межбюджетных отношений в России //Федерализм. – 2000. – № 4.

[2] См.: *Валентей, С.Д.* Федерализм: российская история и российская реальность.– М., 1998. – С. 104 – 105.

гетической, газоснабжения и др.), выстраивание межрегиональных схем интегрирования производства, а также обмен опытом в законодательной сфере, в области регулирования региональной экономики, модернизации, инновационной политики. Большое значение межрегиональных ассоциаций было подкреплено тем, что их руководители регулярно приглашались на заседания Правительства Российской Федерации.

В 2000 г. в связи с созданием семи федеральных округов центр тяжести во взаимодействии федеральных и региональных органов государственной власти, в том числе и в социально-экономической сфере, переместился в эти округа, что несколько снизило эффективность работы ассоциаций. По мнению глав субъектов Федерации, необходимо найти баланс взаимных интересов федеральных округов и экономических ассоциаций, устранив элементы конкуренции и параллелизма.

Эффективность федерации во многим зависит от того, как складываются межбюджетные отношения между центром и регионами, между субъектами Федерации и муниципальными образованиями. Иными словами, насколько эффективна в стране базовая модель бюджетного федерализма.

По мнению известного исследователя проблем российского федерализма М.В. Столярова, сложившаяся модель бюджетного федерализма скорее подходит для унитарных, а не для федеративных государств. Он считает неприемлемой такую ситуацию, когда, с одной стороны, постоянно повышается ответственность регионов и местного самоуправления за решение социальных проблем, а, с другой – доля федерального бюджета в консолидированном бюджете страны постоянно увеличивается (с 50, 8% в 1999 г. до 63% в 2006 – 2008 гг.). Столь же неприемлемой представляется ситуация, когда субъекты Федерации не могут прогнозировать свои доходы на будущее, поскольку центр постоянно меняет практику распределения трансфертов регионам. При этом основная часть расходов региональных и местных бюджетов, включая заработную плату в бюджетной сфере, а также финансирование сети бюджетных учреждений, регламентируются централизованно установленными нормами. Более 80% налоговых доходов региональных бюджетов формируются за счет отчислений из федеральных налогов. Зависимость региональных и местных бюджетов от ежегодно устанавливаемых пропорций (нормативов) расщепления федеральных налогов подрывает стимулы к проведению структурных реформ, привлечению инвестиций, развитию налогового потенциала территорий и повышению собираемости налогов[1].

[1] См.: *Столяров, М.В.* Теория и практика федерализма. – М., 2008. – С. 514.

Все это обусловливает необходимость разработки, принятия и осуществления на государственном уровне ряда мер, способных кардинально изменить социально-экономическую направленность развития всего российского общества и каждого ее региона, территории, производственного коллектива. Поэтому речь надо вести не о корректировке имеющегося механизма бюджетных взаимосвязей, а о создании новой формы межбюджетных отношений как системы взаимообусловленных связей, охватывающих все три уровня бюджетной системы: «Российская Федерация – субъекты РФ – местное самоуправление»[1].

Даже краткий анализ этнополитических и социально-экономических составляющих российского федерализма позволяет сделать вывод, что процесс становления федеративной системы и федеративных отношений, которые бы отвечали подлинно демократическим стандартам федерализма, идет в Российской Федерации противоречиво, особенно в сфере выравнивания уровней развития субъектов Федерации, повышения степени их самостоятельности. Принятие ряда федеральных законов в процессе проведения административной реформы в 2000-х гг. в определенной мере создает политико-правовую базу, позволяющую расширить демократические основы российского федерализма.

Список литературы

Абдулатипов, Дж. Р., Михайлова, Н.В. Федерализм как демократическая форма обустройства территорий и народов России. – М., 2010.

Абдулатипов, Р.Г. Национальный вопрос и государственное устройство России. – ыМ., 2001.

Атаманчук, Г.В. Новые государства: поиски, иллюзии, возможности.– М., 1996.

Болтенкова, Л.Ф. Государство, право, федерализм //Регионология. 2000. – № 3 – 4.

Валентей, С.Д. Федерализм: российская история и российская реальность. – М., 1998.

Дробижева, Л.М. Гражданские, этнические, религиозные идентичности в современной России. – М., 2006.

Столяров, М.В. Теория и практика федерализма. – М., 2008.

© Михайлова Н.В., 2010

[1] См.: *Столяров, М.В.* Теория и практика федерализма. – М., 2008. – С. 514.