

КУЛЬТУРНО-ЦЕННОСТНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ*

В. А. Ачкасов

Санкт-Петербургский государственный университет,
Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9

Автор статьи включается в давнюю дискуссии об отношении между наличным социокультурным контекстом и институциональными переменами, в ходе которой так и не был получен однозначный ответ на обсуждаемый вопрос. Статья посвящена особенностям восприятия и использования основных институтов федерализма, обусловленных основными характеристиками политической культуры и политических установок российских элит. Автором доказывается, что при исследовании этнофедерализма в целом и российского этнофедерализма в частности нельзя ограничиваться исключительно институциональным и функциональным подходами, поскольку важную роль в его успешности или неуспешности играет культурно-ценностная составляющая. Так, краткий экскурс в историю федерализма в России показал, что центральные элиты и в советские времена, и в современный период не воспринимали федерализм как ценность, используя его институты чисто технически, как полезные инструменты подкупа этнических элит и сохранения их лояльности. В то же время политические элиты, как и «коренное население» этнических регионов, считали и считают важными политическими ценностями и свой статус «титального этноса», и свою «исконную национальную территорию», и свою республиканскую территориальную автономию. Этот «культурный диссонанс» имеет следствием этнизацию региональной политической идентичности и политизацию идентичности этнической и приводит к противопоставлению этнорегиональной и общегосударственной идентичностей. В результате этнический фактор служит эффективным политическим ресурсом, используемым в процессе «торга» с федеральным центром элитными группами «этнического региона», что ведет к дальнейшей фрагментации российского общества и ослаблению чувства гражданской солидарности.

Ключевые слова: российский этнофедерализм, политическая культура и политические ценности элит, институциональный и функциональный подход, единство и разнообразие.

Предметом давнего спора в общественных науках является вопрос об отношении между наличным социокультурным контекстом и институциональными переменами. Суть спора можно сформулировать так: возможно ли преодоление препятствий и конфликтов, порождаемых спецификой культуры, особенно в мультикультурных обществах, введением радикальных институциональных перемен или же, напротив, невозможно заимствование эффективно работаю-

* Исследование выполнено за счет средств гранта Российского научного фонда, проект № 23-28-00360 «Этнофедерализм как форма национального самоопределения: сравнительный анализ».

щих в ином социокультурном контексте институтов и их успешная адаптация в культурно отличном и неподготовленном к переменам обществе. Посткоммунистическая трансформация предоставила исследователям уникальную возможность анализа этой дилеммы на значительном эмпирическом материале. Однако, как представляется, однозначного ответа на этот вопрос так и не было получено, поскольку отношения между культурой общества и политическими институтами носит крайне сложный диалектический характер.

Как утверждает Й. Олсен, «субъекты политики одновременно мотивированы инструментальными задачами, коллективными идентичностями, принципами и правилами. Политические институты являются как инструментами достижения блага, так и носителями ценностей, идентичностей и принципов... Расстановка сил в обществе и институциональный контекст формируют пространство возможностей для различных групп политических акторов» [Олсен, 2006, с. 172, 174]. С точки зрения теории неоинституционализма возможность институциональных перемен определяется структурой политических возможностей, в рамках которой ключевыми акторами политики и делается стратегический выбор [Jackman, Miller, 1996, p. 694–695]. Поэтому не только политические акторы способны изменять институциональную среду, но и институциональные изменения могут менять стратегии поведения политических акторов.

При этом если институциональная система государства закрепляет преимущества за одной или несколькими социальными или политическими группами, дискриминируя остальные, то она не будет восприниматься как легитимная, и борьба по поводу изменения/сохранения институтов может принять особенно ожесточенный характер. Выигрывающие от существующей институциональной модели политические силы постараются сохранить институциональное статус-кво, в то время как проигрывающие будут добиваться его изменения. Поэтому для того, чтобы принудить основные политические силы реализовывать свои интересы в рамках внедряемых институтов, а не за их пределами, необходимо предоставление им определенных «институциональных гарантий».

Так, целый ряд исследователей-неоинституционалистов утверждают, что институты государства могут порождать межличностное доверие среди «чужих». Они подчеркивают важную роль государства в установлении таких «правил игры», которые создают условия для роста доверия и доказывают особую роль институтов государственного управления в установлении мирного равновесия между группами, противоборствующими при иных обстоятельствах (Yamagisci, Yamagisci, 1994; Weingast, 1998; Фукуяма, 2004) и др.). «Сообщество, — замечает Жувенель, — основывается на “институционализации доверия”, и важнейшая функция органов государственной власти состоит в том, чтобы повышать уровень взаимного доверия внутри общественного целого» (цит. по: [Хантингтон, 2004, с. 46–47]), т. е. увеличивать объем «социального капитала»¹.

¹ Социальный капитал — это набор ценностей и норм, разделяемых членами той или иной группы людей, который позволяет им сотрудничать друг с другом. И сводится он, по существу, к доверию, иными словами, к уверенности, что члены группы не прибегают к обману, вступая между собой в деловые отношения (см.: [Фукуяма, 2004, с. 34]).

Более того, сторонники этнофедерализма считают, что для обеспечения гражданского мира государственные институты должны предотвращать появление «дилеммы безопасности», обеспечив взаимное доверие и возможность артикулирования и реализации интересов различных этнокультурных общностей. Оптимальными институциональными решениями считаются предоставление территориальной автономии, разделение ответственности, включающее резервирование постов и полномочий за членами определенных этнических групп на уровне федерального центра, пропорциональное представительство и наделение меньшинств правом вето ([Lijphart, 2004, p. 96–109] и др.). Считается, что наибольшим позитивным действием обладает именно территориальная автономия. Так, согласно исследованию под руководством П. Кольера, при отсутствии такой автономии риск возобновления межгруппового конфликта составляет 46,21 %, при наличии автономии — снижается до 12,2 % [Collier, Hoeffler, Söderbom, 2006, p. 11].

Однако, по мнению Д. Горовица, «политическая инженерия может сыграть благоприятную роль только в каких-то необычайно благоприятных для ее применения ситуациях (и такие ситуации должны быть очень четко зафиксированы и использованы)» [Горовиц, 2013, с. 191]. Или, как отмечает Р. Уоттс, «федеративные политические системы предоставляют практический вариант достижения управляемости конфликтами в мультиэтнических обществах посредством демократических представительных институтов. Однако они не панацея от всех политических болезней человечества» [Watts, 2007, p. 245].

Считается, что федерализм создавался для примирения единства и разнообразия. Поэтому Дж. Андерсон утверждает: «В федерациях с глубоким региональным расколом по этническому, языковому или религиозному признаку стабильности можно добиться только в том случае, если культура выходит за пределы простой терпимости к разнообразию и активно пропагандирует разнообразие как часть того, что определяет страну и придает ей ценность. Институциональные меры могут помочь обществам справиться с конфликтами, но одних лишь институтов недостаточно: в обществе должна существовать более широкая готовность к духу разнообразия» [Андерсон, 2009, с. 109–110]. Эту же мысль, но несколько по-иному формулирует Д. Элазар: «Если политическая культура не соответствует полностью федеративному устройству, то она должна быть достаточно близкой, способной принять федеративные композиционно-институциональные механизмы и отношения и сделать их дееспособными... Но если политическая культура враждебна по отношению к федерализму, возможности существования федеративной системы в какой бы то ни было форме резко сокращаются» [Элейзер, 1995, с. 109]. Таким образом, значительную роль в процессе укоренения институтов федерализма играют базовые характеристики социокультурной среды, и прежде всего особенности политической культуры и политических установок элит.

Возникает вопрос, насколько благоприятствовали и благоприятствуют базовые характеристики политической культуры российских элит принятию институтов и ценностей федерализма.

Если сделать краткий экскурс в отечественную историю федерализма, то прежде всего следует вспомнить, что практически все политические силы предреволюционной России, за исключением социалистов-революционеров, меньшевиков и некоторых лидеров «национальных партий», были противниками федерализма², в том числе и большевики. Вот что писал в те годы их лидер: «Марксисты ни в коем случае не будут проповедовать ни федеративного принципа, ни децентрализации... Национальный мир вполне достижим в единой республике с широкой областной автономией для всех областей России и вполне демократическом местном самоуправлении» [Ленин, 1973, с. 144, 149]. Только в условиях подъема революционной волны по настоянию В. И. Ленина в резолюции VII конференции РСДРП(б) (апрель 1917 г.) появляется положение о признании за всеми нациями, входящими в состав России, права на свободное отделение и образование самостоятельного государства, но оно сопрягалось в той же резолюции с тезисом о недопустимости смешения данного права с вопросом о целесообразности отделения той или иной нации. Этот вопрос должна была решать партия пролетариата «с точки зрения интересов всего общественного развития и интересов классовой борьбы пролетариата за социализм» [КПСС в резолюциях..., 1983, с. 491].

Первые документы нового Советского государства: Декрет о мире и Декларация прав народов России (15 ноября 1917 г.) — действительно провозглашали: «1. Равенство и суверенность народов России. 2. Право народов России на свободное самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельных государств. 3. Отмена всех и всяких национальных и национально-религиозных привилегий и ограничений. 4. Свободное развитие национальных меньшинств и этнографических групп, населяющих территорию России» [Декреты Советской власти, 1957, с. 20–21]. В свою очередь тезис о федеративном устройстве Российской советской республики был официально провозглашен в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятой III Всероссийским съездом Советов 25 января 1918 года вместе с постановлением «О федеральных учреждениях Российской республики» [Декреты Советской власти, 1957, с. 39–40].

Однако на том же III Всероссийском съезде Советов И. Сталин говорил, что принцип самоопределения нужно толковать «как право на самоопределение не буржуазии, а трудовых масс данной нации. Принцип самоопределения должен быть средством борьбы за социализм и должен быть подчинен принципам социализма» [Сталин, 1947].

В первой Конституции РСФСР утверждался этнотерриториальный принцип формирования субъектов федерации. В то же время «в Конституции 1918 г. не

² Можно вспомнить, что «национальным вопросом» в первом составе Временного правительства занимался барон А. Э. Нольде, который писал в кадетской газете «Речь»: «В России национальный вопрос решится тем, что или инородцы нам перережут горло, или мы им. Федерация — утопия. Когда революционная волна спадет, Россия снова станет единым государством, если не распадется на составные части и не перестанет быть Россией. Всё, на что могут рассчитывать национальности, — это на достойное положение их в будущей России: уважение их языка, религии, исторических воспоминаний и пр.» [Иорданская, 2021].

были закреплены статус и компетенция субъектов федерации, понятие и даже перечень таких субъектов. В сущности, сохранялась унитарная основа государства (ст. 8 и пр.), в рамках которой лишь допускалось признание за некоторыми «национальными областными союзами» статуса автономий» [История отечественного государства и права, 2020, с. 407].

Осенью 1922 г. в рамках острой политической дискуссии В. И. Ленин, учитывая складывающуюся внутривнутриполитическую ситуацию и программные обещания партии 1917 г., выступил против сталинского плана «автономизации»³ — за создание равноправного федеративного союза республик. Однако по свидетельству бывшего секретаря И. Сталина, Ленин требовал создания Союза ССР вместо предлагаемой Сталиным Российской республики не столько из-за опасений усиления централизма и русификаторства, сколько предвидя возможность вхождения в СССР других стран по мере успехов социальной революции на Востоке и Западе [Бажанов, 2020, с. 40]. Не случайно в Конституции нового государства (1924 г.) образование Союза ССР объявлялось «новым решительным шагом по пути объединения трудящихся всех стран в мировую социалистическую Советскую Республику» (цит. по: [Кукушкин, Чистяков, 1987, с. 265]).

Известный немецкий историк Марк фон Хаген, сравнивая политические практики Российской империи и Советского государства, обнаружил любопытный парадокс: «В то время как имперская идеология горячо отрицала сам принцип федерализма, но де-факто сохраняла множество значительных локальных сообществ и автономных образований буквально вплоть до своей гибели, советский режим официально провозглашал своим ведущим принципом федерализм... но в то же время на практике стремился достичь такой степени унификации социальной структуры и культурных моделей, которая была беспрецедентной в российской истории» [Хаген, 2005, с. 43–44].

Поэтому, как представляется, прав Андрей Захаров, который пишет: «Ленин и его ближайшие сподвижники изначально оставались приверженцами централизованного “государства рабочих и крестьян”, считая федерализм лишь полезным инструментом подкупа этнических элит. ...Но в процессе торга, затеянного коммунистами, чтобы заручиться поддержкой многонациональной имперской периферии, та идея, которая рассматривались ими самими лишь **технически**, — была воспринята их партнерами, напротив, **ценностно** (выделено нами. — В. А.). Для националистов, без поддержки которых большевики не смогли бы удержаться у власти, слово «федерация» отнюдь не было пустым звуком, и этот факт явился определяющим для дальнейшего развития и Советского Союза, и Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» [Захаров, 2018, с. 164]. Учитывая фиксируемую многими исследователями высокую степень преемственности политических элит и политических практик позднего СССР и Российской Федерации, названный факт, как представляется, не менее значим и для становления и развития российского федерализма. В частности, Ю. П. Шабаев и М. А. Омаров констатируют: «Современный российский федерализм мало отличается от его советской версии,

³ Ранее поддержанный Комиссией Оргбюро ЦК РКП(б).

и сегодня мы можем наблюдать ту же картину во взаимоотношениях национальных республик с Центром, что и во времена СССР: национальное богатство распределяется неравномерно и в системе бюджетной поддержки регионов нет строгой экономической и политической логики, особенно когда дело касается формирования бюджетов национальных республик, Москвы и Санкт-Петербурга» [Шабаев, Омаров, 2021, с. 458].

В свое время, фиксируя функциональный подход к федерализму У. Райкер назвал его элитной «федеративной сделкой» (federal bargain) и «эффективной альтернативой империи» [Riker, 1964, p. 12, 9], т.е. результатом компромисса между элитами центра и регионов по вопросу институционального дизайна и распределения властной компетенции в федерации, причем поиск такого компромисса не ограничивается стадией формирования федерации, а продолжается и после ее создания и в значительной степени обуславливает динамику изменения федеративных систем с течением времени. Поэтому следует отметить, что советский федерализм был, конечно же, и «элитной сделкой». Историки отмечают, что «чаще всего противоречия в отношениях между народами СССР обнаруживали себя при составлении бюджетов... Особой остроты столкновение интересов по бюджетным вопросам приобретало в сложной по устройству РСФСР» [Вдовин, 2024, с. 56].

Приведем один конкретный пример. На созванном 12 ноября.1926 г. «Частном совещании националов — членов ВЦИК и ЦИК СССР и других представителей национальных окраин» одну из причин недостаточных темпов преодоления экономического неравенства усмотрели в усилении русского великодержавного шовинизма в политике Центра. Для исправления ситуации были предложены несколько проектов. В частности, предлагалась такая реорганизация РСФСР, «при которой русская часть федерации представляла одну административную единицу, иначе говоря “Русскую республику”» [Чеботарева, 2008, с. 13]. Однако большинство участников совещания выступило категорически против этого проекта, приводя не только стандартные идеологические, но и вполне рациональные экономические аргументы. Так, председатель СНК Казахской АССР У.Д. Исаев утверждал: «Постановка вопроса о выделении “Русской республики” не выдерживает никакой критики с точки зрения партийной программы. ...Теперь, когда эти (ранее угнетавшиеся. — В. А.) национальности значительно выросли в хозяйственном и культурном отношении, ставить вопрос о выделении “Русской республики” — значит отказаться от интернационализма; это узко-националистическая, шовинистическая тенденция... не говоря уже об экономической невыгодности этого вопроса для национальных республик, которые вследствие своей отсталости все-таки в финансовом отношении по большей части живут за счет поддержки русской части РСФСР (выделено нами. — В. А.). Это — буржуазно-националистический уклон в наших краях» [Чеботарева, 2008, с. 16].

Тем не менее, говоря об этнофедерализме в целом и о российском федерализме в частности, мы не должны ограничиваться исключительно институциональным и функциональным подходом, поскольку важную роль в его успешности или неуспешности играет культурно-ценностная составляющая.

Как отмечают авторы Оксфордского толкового словаря «Политика», «сторонники федеральной “концепции”, считающие федерализм единственно верным принципом правления, наиболее убедительны, когда ограничивают свои исследования вопросами формальных структур и институтов. Им никогда не удавалось присоединить к отличительным чертам федерализма и характерной для него децентрализации — политические культуры, партийные системы, влияние чиновничества и внешние воздействия» [Политика: Толковый словарь..., 2001, с. 664], т. е. проследить воздействие неформальных институтов и социокультурных факторов на функционирование федеративных систем. А без этого практически невозможно проследить реальные тенденции развития российского федерализма.

Федерализм существует в структурном, поведенческом, историческом и культурном отношениях, поэтому чисто институциональный или функциональный подход к этнофедерализму, без учета этнокультурного контекста, не позволяет ответить на вопрос, почему практики, успешно используемые в одних федерациях, не приживаются в других и могут оказаться для них даже дисфункциональными. Невозможно объяснить и причины многообразия проявлений этнофедерализма и его специфику в мультиэтнических обществах.

Более того, по мнению отечественных исследователей, «причины неустойчивости (“неуспешности”) федеративных систем заключаются, прежде всего, в рассогласованности институциональной и ценностной составляющих федерализма, в отсутствии у федеративных институтов и практик культурно-ценностного фундамента. Федерализм только там является успешным, где в обществе во всех его территориальных сегментах (субъектах федерации) и на всех уровнях правового и политического сознания присутствует ощущение потребности в объединении, лояльность обоим уровням федеративных институтов и готовность действовать в соответствии с образцами поведения, определяющими саму суть федеративного государства» [Этничность..., 2014, с. 28]. Даже меняющийся маятниковый характер отношений по линии «Федеральный центр — регионы» во многом обусловлен тем, что в России федерализм не является формой гражданской самоорганизации, не имеет ценностного измерения для элит Центра и большинства «русских» регионов, а «утверждается и используется как технология распределения (и разделения) власти (причем без указания реальных целей). Для правящих элит... федерализм остается понятием сугубо инструментальным, лишенным ценностной нагрузки» [Миронюк, 2008, с. 103]. Но для того, чтобы «соответствовать элементарным федералистским стандартам в ценностном их понимании», федерализм как правовая система и практика той или иной политики нуждается в легитимации различий, в подкреплении развитой демократической культурой участия и институтами гражданского общества [Захаров, 2003, с. 38].

В то же время, по мнению российских исследователей, проблематика особенностей федеративного устройства России, централизации/децентрализации власти, преодоления диспропорций в социально-экономическом развитии субъектов федерации не фигурирует ни среди основных вопросов государственной национальной политики, требующих особого внимания, ни среди целей национальной государственной политики, ни среди ее приоритетных на-

правлений [Авксентьев, Васильченко, 2013, с. 12]. Стратегия пространственного развития РФ, принятая в 2019 г.⁴, также не дает ответа на вопрос, как устранять усиливающийся дисбаланс в материальной обеспеченности граждан и в экономическом развитии различных субъектов Федерации. В новой редакции Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации (2018 г.) эти проблемы также не получили должного отражения. Крайне редко ценностное основание российского федерализма обсуждается и в отечественной научной литературе.

Однако федерация, лишенная ценностного измерения, как правило, дисфункциональна. Бросающийся в глаза «прагматизм» и непоследовательность региональной политики федерального центра, безусловно, плохо сочетаются с несомненным осознанием ценности этнофедерализма и политической автономии элитами и представителями «титულных этносов» национальных республик России. Анализ экспертных интервью в рамках социологического исследования «Состояние и перспективы развития российского федерализма в массовом сознании и экспертных оценках» свидетельствует, что как на массовом уровне, так и на уровне элитном нет понимания того, в чем суть федерализма. «...Элиты не видят выгод федеративного устройства. Современное состояние их политического мировоззрения не предполагает ключевой составляющей федеративных отношений: федеративного торга, характеризующего непрерывной конкуренцией между центральной властью и регионами. Присущее им восприятие федеральных властей выказывает полное согласие с собственным второстепенным положением. В глазах большей части представителей региональных элит доминирование Москвы представляется естественным и нормальным⁵. Наконец, за исключением представителей национальных республик, элиты в регионах не осознают значимости федерализма для сглаживания межнациональных трений» [Захаров, 2013, с. 312]. Действительно, не только элиты многих российских автономий, но и представители так называемых титульных этнонаций обладают развитыми представлениями о федерализме и считают важными политическими ценностями и свой статус «титулного этноса», и свою «исконную национальную территорию», и свою республиканскую территориальную автономию.

Федерализм — это не только институциональная система, «элитная сделка» или способ распределения властной компетенции. Это еще и распределение лояльности граждан государства между политико-территориальными коллективами, расположенными на нескольких уровнях территориальной организации [Мочалов, 2018, с. 58].

⁴ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. URL: <http://static.government.ru/media/files/UVAIqUtT08o60RktoOXI22JjAe7irNxc.pdf> (дата обращения: 01.10.2023).

⁵ «Борьба за федеральные ресурсы оказалась важнее поиска модернизационных проектов для региона. Мотивация риска и поиска новых перспектив оказалась слабее мотивации выживания во власти, которая остается мощным внутренним стимулом для региональных элит», — констатирует социолог А. Е. Чирикова [Чирикова, 2012, с. 231].

...Однако в этнофедерациях для многих индивидов принадлежность к политико-территориальному коллективу (субъекту федерации) может совпадать с принадлежностью к этнополитической общности (этнокультурной группе), и их лояльность может принадлежать именно последней. Так, в национальных республиках РФ отмечается весьма показательное явление: общероссийская идентичность является преобладающей в структуре коллективных идентичностей у русского населения этих субъектов, а у «представителей титульного народа этническая идентичность хоть и несущественно, но все же превалирует над гражданской... Так, часто ассоциировали себя с гражданами России 53 % русских и 41 % татар» [Дробижева, Рыжова, 2021, с. 44]. Если же рассматривать ситуацию в Северокавказских республиках России, то, по данным социологических исследований, проведенных в этом регионе, «современные этнополитические отношения на Северном Кавказе характеризуются преобладанием этноцентрической идентичности, усилением тенденции внутриэтнической консолидации и межэтническому обособлению» [Авксентьев и др., 2022, с. 29]. Об этом косвенно свидетельствует доминирование в республиках Северного Кавказа понимания закона как нормы «обычного права».

Образование субъекта федерации в границах компактного проживания той или иной этнической общности означает ее юридическое признание и закрепление за ней некоторых элементов государственности. Сам же такой субъект, как отмечает Т. Я. Хабриева, как и многие другие российские правоведы, становится для данной общности формой ее этнического самоопределения [Хабриева, 2010, с. 137]. Однако субъектом самоопределения, согласно современному толкованию принципов международного права, является не «этнос», а «демос», т. е. все дееспособное население самоопределяющегося региона независимо от его этнической принадлежности. Как отмечает итальянский правовед Ф. Палермо, «этнический подход к территориальной автономии, основанный на признании за тем или иным национальным меньшинством права «владения» территорией соответствующего региона, не соответствует «территориальному» подходу, в рамках которого территориальная автономия трактуется как способ мирного сосуществования представителей разных этнических общностей в пределах одного географического пространства» [Палермо, 2017, с. 50].

Предоставление территориального политического самоуправления для национальных меньшинств и увеличение объема предоставляемых властных полномочий «включают построение отдельных институтов и усиление особой национальной идентичности, — пишет У. Кимлика. — Тем самым они создают феномен конкурирующих национализмов в одном государстве. Научиться управлять этим — очень трудная задача» [Кимлика, 2010, с. 466]. Не случайно исследователи-политологи отмечают, что для этнофедераций характерна этнизация региональной политической идентичности и политизация идентичности этнической, что может приводить к противопоставлению региональной и общегосударственной идентичностей, в силу чего этнический фактор служит «важным политическим ресурсом, используемым в процессе “торга” с федеральным центром элитными группами “этнического региона”» [Ильченко, 2011, с. 172].

Федерализация государства, т.е. создание той или иной комбинации самоуправления и разделенного правления, в частности, предполагает иерархическое упорядочение доступных для индивидов вариантов идентичностей. Само существование этнофедераций «не только указывает на то, что внутри государства существуют несколько различных “внутренних” этнонаций — оно указывает также на то, что эти нации располагают своими собственными способами интерпретации истории, оценки своих языков, обычаев и традиций или пониманием того, какой является или должна быть их политическая, экономическая, культурная роль в настоящем и будущем» [Federalism, Plunationality and Democratic Constitutionalism..., 2012, p. 110].

Поэтому условием стабильного существования любого современного государства, особенно этнофедеративного, является поддержание усилиями государства (в рамках политики идентичности) вполне определенной иерархии идентичностей его граждан. «В этой иерархии, по определению, на политический статус может претендовать лишь гражданская идентичность человека, являющаяся приоритетной перед всеми прочими его идентичностями, в том числе и этнической» [Мартьянов, 2006, с. 109]. Подобное их иерархическое упорядочение теоретически «позволит идентичностям “более высокого уровня”, более всеобъемлющим и более всеобщим вобрать в себя и ограничить более частные, — считает известный немецкий политолог К.Оффе. — В результате различные идентичности будут соотноситься друг с другом на манер различных уровней власти в современной федерации... Однако для воплощения в жизнь этой притягательной идеи потребуются четкая теория федерализма, способная заставить страстно стремящиеся к автономии этнические и национальные сообщества согласиться на роль единиц второго уровня и признать принцип гражданства в рамках федерации, которая будет всеохватывающей политической структурой, обладающей достаточной силой, чтобы и обеспечить возможность, но при этом и сдерживать проявления частных идентичностей» [Оффе, 1996, с. 36]. В то же время для поддержания динамического равновесия в этнофедерациях политические акторы: а) должны быть нацелены на продолжение взаимодействия, а не на разрыв отношений; б) находить, создавать и поддерживать такие механизмы, которые делают эти взаимодействия предсказуемыми и устойчивыми; в) поддерживать «связывающие обязательства», задающие предсказуемые и устойчивые рамки взаимодействия. И наконец, в случае если в отношениях возникает сбой, дисбаланс, это должно восприниматься не как «коллапс» и «конец», а как сигнал о том, что механизмы взаимодействия требуют реновации и необходимо активизировать усилия по преодолению дисбаланса [Балансируя притязания..., 2017, с. 13].

С сожалением констатируя то обстоятельство, что в посткоммунистической Восточной Европе добиться решения этих задач не удалось, К.Оффе отмечает: «Терпимость к многообразию в рамках всеохватывающего гражданства не в меньшей степени является достижением культуры, чем институциональная структура и компетенция в области управления. Нет универсального средства, способного разорвать логический замкнутый круг, когда для появления хороших институтов требуются хорошие граждане и наоборот. Лишь если удастся

каким-то образом добиться того, чтобы “самость” человека как гражданина взяла верх над “самостью” члена местных или традиционалистских общностей (или экономических групп интересов), рецидивы впадения в политический редукционизм будут надежно предотвращены» [Оффе, 1996, с. 37].

Поэтому важной и одновременно крайне сложной задачей в этнических федерациях является установление и поддержание баланса идентичностей, поскольку именно сознательное противопоставление российской национально-государственной и региональной-этнонациональной идентичностей является одним из факторов, провоцирующих этнополитические конфликты, которые создают потенциальную угрозу территориальной целостности российского государства.

Десять лет назад российские эксперты оценивали положение с реализацией целей «Стратегии государственной национальной политики РФ до 2025 г.» в регионах в терминах «глухое непонимание» и «тихий саботаж». По мнению Президента Межрегиональной общественной организации «Гильдия межэтнической журналистики» М.А. Лянге, власти в регионах думали, что им удастся «пересидеть» ажиотаж вокруг национального вопроса [Мейгун, 2013]. Однако и сегодня мало что изменилось в этой сфере политики. Как констатирует Ю.П. Шабаев, «пока идеи гражданского строительства не прижились в региональных программах развития» [Шабаев, Омаров, 2021, с. 509]. Республиканские политические элиты, даже заявляя публично о своей приверженности делу сохранения межнационального мира в регионах, а также равенству прав граждан и идее гражданского единения россиян, в своей практической деятельности руководствуются не идеями гражданского нациестроительства, а фактически по-прежнему являются сторонниками понимания нации исключительно как этнокультурного примордиального сообщества и с большим подозрением относятся к реализации стратегической цели — формированию российской гражданской нации. «Советская и даже еще более ранняя традиция отождествления национального с этническим укоренилась в отечественной культуре, однако проблема в том, что эта традиция в российских республиках только укрепляется, и мы имеем дело с сильным лоббированием идеи этнонации со стороны ученых из республик, политиков и деятелей культуры», — утверждает В. А. Авксентьев [Авксентьев, Аксюмов, 2020, с. 164].

Таким образом, политическая территориальная автономия этнических общностей / «внутренних наций», обеспечиваемая Конституцией РФ, как и политика привилегий для меньшинств потенциально становятся источником конфликтов, а не способом их разрешения. Особенно в ситуации, когда сохранению этнокультурных различий уделяется слишком много внимания в ущерб целенаправленной деятельности по актуализации и формированию тех традиций, ценностей и целей, которые бы объединяли граждан России. Это может привести к дальнейшей фрагментации российского общества и ослаблению чувства гражданской солидарности. Поэтому, признавая и сохраняя этнокультурные различия и этноконфессиональную специфику народов России, важно делать акцент на общенациональных целях и ценностях и обеспечивать защиту прав всех граждан, независимо от места их проживания, этнической и конфессиональной принадлежности.

Литература

- Авксентьев В., Васильченко В. Тупики этнического федерализма // ОБОЗРЕВАТЕЛЬ-OBSERVER. 2013. № 10. С. 6–15.
- Авксентьев В. А., Аксюмов Б. В. Нация в аналитическом фокусе: некоторые аспекты зарубежных и российских исследований // Гуманитарий юга России. 2020. Т. 9, № 3. С. 154–169.
- Авксентьев В. А., Аксюмов Б. В., Гриценко Г. Д., Иванова С. Ю., Шульга М. М. Институциональные, исторические и культурные рамки формирования общероссийской идентичности на Северном Кавказе. Ростов-на-Дону: Изд-во ЮНЦ РАН, 2022. 224 с.
- Андерсон Дж. Федерализм: Введение. М.: Экономика, 2009. 121 с.
- Бажанов Б. Воспоминания бывшего секретаря Сталина. М.: Вече, 2020. 380 с.
- Балансируя притязания: этнические региональные автономии, целостность государства и права этнических меньшинств / под ред. П. В. Панова. М.: Политическая энциклопедия, 2017. 214 с.
- Вдовин А. И. Русская нация в XX веке (русское, советское, российское в этнополитической истории России). М.: РФ-Пресс, 2024. 712 с.
- Горовиц Д. Разрушенные основания права сецессии // Власть. 2013. Т. 21, № 11. С. 189–191.
- Декреты Советской власти. Т. 1. М.: Политиздат, 1957. 640 с.
- Дробижина Л., Рыжова С. Общероссийская идентичность в социологическом измерении // Вестник Российской нации. 2021. № 1–2. С. 39–52.
- Захаров А. А. E pluribus unum. Очерки современного федерализма. М.: Московская школа политических исследований, 2003. 190 с.
- Захаров А. «Имперский синдром»: о восприятии федерализма представителями региональных элит // К новой модели российского федерализма / под общ. ред. А. Рябова, А. Захарова, О. Здравомысловой. М.: Весь мир, 2013. С. 303–314.
- Захаров А. А. Российская Федерация: contradictio in adjecto? // Неприкосновенный запас. 2018. № 2 (118). С. 158–168.
- Ильченко М. С. Федеративные механизмы в разрешении этнических конфликтов: переговорный процесс за рамками формальных правил // Политическая наука. 2011. № 1. С. 170–190.
- Иорданская О. Первое образование Украинской республики. Загадка украинизации. URL: <https://dzen.ru/a/ZBBvhWWLoST27TUG> (дата обращения: 01.10.2023).
- История отечественного государства и права: учебник / отв. ред. Л. Е. Лаптева. М.: Юрайт, 2020. 571 с.
- Кимлика У. Современная политическая философия: введение. М.: Издательский дом Государственного университета — Высшей школы экономики, 2010. 592 с.
- КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. 1898–1917. 9-е изд. Т. 1. М.: Политиздат, 1983. 638 с.
- Кукушкин Ю. С., Чистяков О. И. Очерк истории Советской Конституции. М.: Политиздат, 1987. 364 с.
- Ленин В. И. Критические заметки по национальному вопросу // Ленин В. И. Полн. собр. соч. 5-е изд. Т. 24. М.: Изд-во политической литературы, 1973. С. 113–150.
- Мартынов В. Строительство политической нации и этнонационализм // Логос. 2006. № 2. С. 94–109.
- Мейгун Е. Беспорядок в частях. URL: <https://nazaccent.ru/content/9983-besporjadok-v-chastyah/> (дата обращения: 01.10.2023).
- Миронюк М. Г. Современный федерализм: Сравнительный анализ: учеб. пособие. М.: РОССПЭН, 2008. 276 с.
- Мочалов А. Н. Многонациональные федерации и их конституционно-правовые признаки // Российское право: образование, практика, наука. 2018, № 4. С. 56–67.
- Олсен Й. Политическая организация Европы: Дифференциация и объединение. Лекция памяти С. Роккана // Политическая наука: Научное наследие Стейна Роккана: Сб. науч. тр. / ред. и сост. М. В. Ильин, Е. Ю. Мелешкина. М.: ИНИОН РАН, 2006. С. 171–178.

Оффе К. Этнополитика в восточноевропейском переходном процессе // Полис. Политические исследования. 1996. № 2. С. 27–46.

Палермо Ф. Территории, меньшинства и «право владения»: взгляд в прошлое и путь в будущее // Российский юридический журнал. 2017. № 6. С. 49–69.

Политика: Толковый словарь: Русско-английский. М.: ИНФРА-М, Весь мир, 2001. 761 с.

Сталин И. В. Сочинения: в 16 т. Т. 4. М., 1947. URL: <http://www.hrono.ru/libris/stalin/4-2.html> (дата обращения: 01.10.2023).

Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию. М.: АСТ: Ермак, 2004. 730 с.

Хабриева Т. Я. Современные проблемы самоопределения этносов. Сравнительно-правовое исследование. М.: Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ, 2010. 288 с.

Хаген М. фон. История России как история империи: перспективы федералистского подхода // Российская империя в зарубежной историографии. Работы последних лет: Антология. М.: Новое издательство, 2005. С. 18–47.

Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. М.: Прогресс-Традиция, 2014. 480 с.

Чеботарева В. Г. И. В. Сталин и партийно-советские кадры // Вопросы истории. 2008. № 7. С. 3–25.

Чирикова А. Е. Региональная и муниципальная власть в России: Политические тенденции и неформальные практики // Политические институты России и Франции: Традиции и современность: Сб. научных трудов / РАН ИНИОН. Отв. ред. Д. В. Ефременко, Н. Ю. Лапина. М., 2014. С. 229–254.

Шабаетов Ю. П., Омаров М. А. Регионализм и этничность в России: историческая эволюция и современные политические практики / под общ. ред. Ю. П. Шабаетова. М.: Изд-во РГГУ, 2021. 513 с.

Элейзер Д. Дж. Сравнительный федерализм // Полис. 1995. № 5. С. 106–115.

Этничность. Культура. Государственность. Проблемы этнического федерализма в XXI веке: монография / под ред. М. С. Саликова. Екатеринбург: Изд-во УМЦ УПИ, 2014. 184 с.

Collier P., Hoefler A., Söderbom M. Post-Conflict Risks. Oxford: University of Oxford Press. 2006. 320 p.

Federalism, Plunationality and Democratic Constitutionalism: Theory and cases / ed. by F. Requejo, M. Caminal. London: Routledge, 2012. 374 p.

Jackman R. W., Miller R. A. A Renaissance of Political Culture? // American Journal of Political Science. 1996. Vol. 40, no. 3. P. 697–716.

Kymlika W. Finding our way. Rethinking ethnocultural relation in Canada. Oxford: Oxford University Press, 2004. 220 p.

Lijphart A. Constitutional design for divided societies // Journal of Democracy. 2004. Vol. 15, no. 2. P. 96–109.

Riker W. Federalism: Origin, Operation, Significance. Boston: Little Brown, 1964. 169.

Watts R. L. Multinational federations in comparative perspective // Multinational Federations / ed. by M. Burgess, J. Pinder. London: Routledge, 2007. P. 225–247.

Weingast B. R. Constructing Trust: The Political and Economic Roots of Ethnic and Regional Violence. Maryland, 1998. 201 p.

Yamagisci T., Yamagisci M. Trust and Commitment in the United States and Japan // Motivation and Emotion. 1994. Vol. 18, no. 2. P. 129–166.

Ачкасов Валерий Алексеевич — д-р полит. наук, проф.; val-achkasov@yandex.ru

Статья поступила в редакцию: 23 октября 2023 г.;

рекомендована к печати: 26 февраля 2024 г.

Для цитирования: Ачкасов В. А. Культурно-ценностное измерение федерализма в России // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. 2024. Т. 20, № 2. С. 274–289.

<https://doi.org/10.21638/spbu23.2024.209>

CULTURAL AND VALUE DIMENSION OF FEDERALISM IN RUSSIA*

Valery A. Achkasov

St. Petersburg State University,
7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation;
val-achkasov@yandex.ru

The author of the article joins a long-standing debate about the relationship between the current sociocultural context and institutional changes, during which a clear answer to the question under discussion was never obtained. The article is devoted to the peculiarities of the perception and use of the main institutions of federalism, determined by the main characteristics of the political culture and political attitudes of the Russian elites. The author proves that when studying ethno-federalism in general, and Russian ethno-federalism in particular, one cannot limit oneself to an exclusively institutional and functional approach, since the cultural and value component plays an important role in its success or failure. Thus, a brief excursion into the history of federalism in Russia showed that the central elites, both in Soviet times and the modern period, perceived federalism as a value, using its institutions purely technically, as useful tools for bribing ethnic elites and maintaining their loyalty. At the same time, the political elites, like the “indigenous population” of ethnic regions, considered and continue to consider their status as a “titular ethnic group”, their “original national territory” and their republican territorial autonomy as important political values. This “cultural dissonance” results in the ethnicization of regional political identity and the politicization of ethnic identity, and leads to the opposition of ethno-regional and national identities. As a result, the ethnic factor serves as an effective political resource used in the process of “bargaining” with the federal center by elite groups of the “ethnic region,” which leads to further fragmentation of Russian society and a weakening of the sense of civic solidarity.

Keywords: Russian ethno-federalism, political culture and political values of the elites, institutional and functional approach, unity and diversity.

References

- Anderson J. *Federalism: Introduction*. Moscow: Ekonomika Publ., 2009. 121 p. (In Russian)
- Avksentiev V. A., Aksyumov B. V. Nation in analytical focus: some aspects of foreign and russian studies. *Humanities of the South of Russia*, 2020, vol. 9, no. 3, pp. 154–169. (In Russian)
- Avksentiev V. A., Aksyumov B. V., Gritsenko G. D., Ivanova S. Yu., Shulga M. M. *Institutional, historical and cultural framework of the formation of the All-Russian identity in the North Caucasus*. Rostov-on-Don, Publishing House of the UNC RAS, 2022. 224 p. (In Russian)
- Avksentiev V., Vasilchenko V. Dead ends of ethnic federalism. *OBOZREVATEL-OBSERVER*, 2013, no. 10, pp. 6–15. (In Russian)
- Balancing claims: ethnic regional autonomies, the integrity of the state and the rights of ethnic minorities*, ed. by P. V. Panov. Moscow: Politicheskaia entsiklopediia Publ., 2017. 214 p. (In Russian)
- Bazhanov B. *Memoirs of the former secretary of Stalin*. Moscow: Veche Publ., 2020. 380 p. 34. (In Russian)
- Chebotareva V. G. I. V. Stalin and party-Soviet cadres, *Voprosy istorii*, 2008, no. 7, pp. 3–25. (In Russian)
- Chirikova A. E. Regional and municipal government in Russia: Political trends and informal practices. *Political institutions of Russia and France: Traditions and modernity: Collection of scientific papers*, ed. by D. V. Efremenko, N. Yu. Lapina. Moscow: RAN INION Publ., 2014, pp. 229–254. (In Russian)

* The study was carried out with funds from a grant from the Russian Science Foundation, project no. 23-28-00360 “Ethnofederalism as a form of national self-determination: a comparative analysis”.

- Collier P., Hoeffler A., Söderbom M. *Post-Conflict Risks*. Oxford: University of Oxford Press, 2006. 320 p.
- Decrees of Soviet power*, vol. 1. Moscow: Politizdat Publ., 1957. 640 p. (In Russian)
- Drobizheva L., Ryzhova S. All-Russian identity in the sociological dimension. *Bulletin of the Russian Nation*, 2021, no. 1–2, pp. 39–52. (In Russian)
- Eleizer D. J. Comparative federalism. *Polis*, 1995, no. 5, pp. 106–115. (In Russian)
- Ethnicity. Culture. Statehood. Problems of ethnic Federalism in the XXI century*, ed. by M. S. Saikov. Ekaterinburg: UMC UPI Publ., 2014. 184 p. (In Russian)
- Federalism, Plunationality and Democratic Constitutionalism: Theory and cases*, ed. by F. Requejo, M. Caminal. London: Routledge, 2012. 374 p.
- Fukuyama F. *Trust: social virtues and the path to prosperity*. Moscow: AST Publ.: Ermak Publ., 2004. 730 p. (In Russian)
- Hagen M. von. The history of Russia as the history of empire: Prospects of the federalist approach. *The Russian Empire in foreign historiography. Works of recent years: Anthology*. Moscow: Novoe izdatel'stvo Publ., 2005, pp. 18–47. (In Russian)
- Horowitz D. The destroyed foundations of the right of secession. *Vlast'*, 2013, vol. 21, no. 11, pp. 189–191. (In Russian)
- Huntington S. *Political order in changing societies*. Moscow: Progress-Traditsia Publ., 2004. 480 p. (In Russian)
- Ilchenko M. S. Federal mechanisms in resolving ethnic conflicts: The negotiation process beyond formal rules. *Political Science*, 2011, no. 1, pp. 170–190. (In Russian)
- Jackman R. W., Miller R. A. A Renaissance of Political Culture? *American Journal of Political Science*, 1996, vol. 40, no. 3, pp. 697–716.
- Jordanskaya O. *The first formation of the Ukrainian Republic. The riddle of Ukrainization*. Available at: <https://dzen.ru/a/ZBBvhWWLoST27TUG> (accessed: 01.10.2023). (In Russian)
- Khabrieva T. Ya. *Modern problems of self-determination of ethnic groups. Comparative legal research*. Moscow: In-t legislation and compare. Jurisprudence under the Government of the Russian Federation, 2010. 288 p. (In Russian)
- Kimlika U. *Modern political philosophy: introduction*. Moscow: Publishing House of the State University — Higher School of Economics, 2010. 592 p. (In Russian)
- Kukushkin Yu. S., Chistyakov O. I. *An essay on the history of the Soviet Constitution*. Moscow: Politizdat Publ., 1987. 364 p. (In Russian)
- Kymlika W. *Finding our way. Rethinking ethnocultural relation in Canada*. Oxford: Oxford University Press, 2004. 220 p.
- Lenin V. I. Critical notes on the national question. In: Lenin V. I. *Complete collection of writings*, vol. 24. 5th ed.. Moscow: Izd-vo politicheskoi literatury Publ., 1973, pp. 113–150. (In Russian)
- Lijphart A. Constitutional design for divided societies. *Journal of Democracy*, 2004, vol. 15, no. 2, pp. 96–109.
- Martianov V. Building a political nation and ethnonationalism. *Logos*, 2006, no. 2, pp. 94–109. (In Russian)
- Meigun E. *Disorder in parts*. Available at: <https://nazaccent.ru/content/9983-besporjadok-v-chastyah/> (accessed: 01.10.2023). (In Russian)
- Mironyuk M. G. *Modern federalism: Comparative analysis: Textbook*. Moscow: ROSSPEN Publ., 2008. 276 p. (In Russian)
- Mochalov A. N. Multinational federations and their constitutional and legal features. *Russian Law: Education, Practice, Researches*, 2018, no. 4, pp. 56–67. (In Russian)
- Offe K. Ethnopolitics in the eastern european transition process. *Polis. Political Studies*, 1996, no. 2, pp. 27–46. (In Russian)
- Olsen Y. The political Organization of Europe: Differentiation and Unification. Lecture in memory of S. Rokkan. *Political science: Scientific heritage of Stein Rokkan: Collection of scientific papers*, ed. and comp. by M. V. Ilyin, E. Yu. Meleshkina. Moscow: INION RAN Publ., 2006, pp. 171–178. (In Russian)

Palermo F. Territories, minorities and the “right of ownership”: a look into the past and the way to the future. *Russian Law Journal*, 2017, no. 6, pp. 49–69. (In Russian)

Politics: *Explanatory dictionary: Russian-English*. Moscow: INFRA-M Publ., Ves' mir Publ., 2001. 761 p. (In Russian)

Riker W. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little Brown, 1964. 169 p.

Shabaev Yu. P., Omarov M. A. Regionalism and ethnicity in Russia: historical evolution and modern political practices, Under the general editorship of Yu. P. Shabaev. Moscow: Publishing House of the Russian State University, 2021. 513 p. (In Russian)

Stalin I. V. *Essays*, in 16 vols, vol. 4. Moscow, 1947. Available at: <http://www.hrono.ru/libris/stalin/4-2.html> (accessed: 01.10.2023). (In Russian)

The CPSU in resolutions and decisions of congresses, conferences and plenums of the Central Committee. 1898–1917. 9th ed., vol. 1, Moscow: Politizdat Publ., 1983. 638 p. (In Russian)

The history of the national state and law. Textbook, ed. by L. E. Lapteva. Moscow: Iurait Publ., 2020. 571 p.

Vdovin A. I. *Russian nation in the twentieth century (Russian, Soviet, Russian in the ethnopolitical history of Russia)*. Moscow: RG-Press Publ., 2024. 712 p. (In Russian)

Watts R. L. Multinational federations in comparative perspective. In: *Multinational Federations*, ed. by M. Burgess, J. Pinder. London: Routledge, 2007, pp. 225–247.

Weingast B. R. *Constructing Trust: The Political and Economic Roots of Ethnic and Regional Violence*. Maryland, 1994. 201 p.

Yamagisci T., Yamagisci M. Trust and Commitment in the United States and Japan. *Motivation and Emotion*, 1998, vol. 18, no. 2, pp. 129–166.

Zakharov A. “Imperial syndrome”: on the perception of federalism by representatives of regional elites. *Towards a new model of Russian federalism*, under the general ed. of A. Ryabov, A. Zakharova, O. Zdravomyslova. Moscow: Ves' mir Publ., 2013, pp. 303–314. (In Russian)

Zakharov A. A. *E pluribus unum. Essays on Modern Federalism*. Moscow: Moskovskaia shkola politicheskikh issledovani Publ., 2003. 190 p. (In Russian)

Zakharov A. A. Russian Federation: Contradictio in adjecto? *Neprikosnovennyi zapas*, 2018, no. 2 (118), pp. 158–16.

Received: October 23, 2023

Accepted: February 26, 2024

For citation: Achkasov V. A. Cultural and value dimension of federalism in Russia. *Political Expertise: POLITEX*, 2024, vol. 20, no. 2, pp. 274–289. <https://doi.org/10.21638/spbu23.2024.209> (In Russian)