На правах рукописи

Мешков Максим Юрьевич

ПОЛИТИКО - ПРАВОВОЙ СТАТУС АВТОНОМИЙ В РЕСПУБЛИКАХ СНГ

Специальность 23.00.02.: политические институты,

этнополитическая конфликтология, национальные

и политические процессы и технологии

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени

кандидата политических наук

г. Москва 2005.

Работа выполнена в Институте социально - политических исследований Российской академия наук

Научный руководитель доктор политических наук

Качалов Владимир Валентинович.

Официальные оппоненты:

доктор политических наук, профессор

Алисова Любовь Николаевна;

кандидат социологических наук

Мамонова Ольга Николаевна.

Ведущая организация: **Российский университет дружбы народов.**

Защита состоится « 16 » мая 2005 г. в 12 часов на заседании Диссертационного совета Д.002.088.03 при Институте социально – политических исследований по адресу: 117334, Москва, Ленинский просп., 32 А

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института социально - политических исследований Российской академия наук.

Автореферат разослан « 12 » апреля 2005 г.

Ученый Секретарь

Диссертационного совета

кандидат философских наук **Ковалева Татьяна Васильевна.**

2005-4
33881

2603097

1.ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования.

Дальнейшее совершенствование федеративных отношений в Российской Федерации, предполагает возможно более полный учет разностороннего опыта, приобретённого республиками СНГ в том числе, и дорого оплаченного в т. н. "горячих точках". Следует в полной мере предвидеть и последствия любых практических шагов, направленных на изменение структуры и механизмов взаимодействия субъектов федерации.

Предпринятая террористами в сентябре 2004 года атака на Беслан является фактическим объявлением войны российскому государству и вынуждает предпринять срочные меры по реформе структуры исполнительной власти, укреплению властной вертикали от федерального уровня вплоть до органов местного самоуправления.

Конституционно Российская Федерация является федеративным государством (ст.1), т е. органы государственной власти и управления формируются на двух уровнях - федерального центра и субъектов федерации. Провозглашённое равенство последних при очевидной её ассиметричности порождает множество проблем в ходе государственного строительства, в первую очередь политико - социального характера. Перечисленные выше обстоятельства обусловливают актуальность и практическую значимость исследования избранной нами проблемы.

В ходе исследования использованы разнообразные источники: правовые документы, научные монографии и статьи, материалы периодической печати, социологические исследования и др.

В работе сопоставляются различные точки зрения ученых и политических деятелей, помимо политических аспектов исследуемой проблемы рассматриваются связанные с ними правовые, исторические, социально-экономические, культурные, этнические и др.

Степень разработанности проблемы

В настоящее время, помимо федерального центра, имеются следующие уровни власти и управления: федеральные округа, республики, края и области, автономные округа и автономная область, органы местного самоуправления Все они в федеративном государстве обладают той или иной степенью автономии, являются автономными образованиями. В силу ряда причин каждая из этих групп

Российская государственная библиотека
5

обладает разной степенью "устойчивости" и перспективой дальнейшего развития Из них к национально - территориальным образованиям относятся республики, автономные округа и автономная область. Очевидно, что национальная "государственность" на уровне субъекта федерации требует крайне бережного и осторожного отношения в процессе реформирования - неизбежного, с точки зрения необходимости укрепления российской государственности. На этом уровне автономного образования титульной группой, ему соответствующей, является та или инаэтническая общность. Автономным округам и автономной области - национальные меньшинства и малочисленные народы. Это смешение этносов, народов и разноуровневых субъектов федерации как форм их политической организации и государственно - правовых форм создаёт воистину взрывоопасную смесь. Свидетельством чему являются конфликты, доныне неразрешённые на всём постсоветском пространстве

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства) говорилось, что «обязательным условием успеха стратегических преобразований является наведение порядка между федеральными и региональными органами власти; что отсутствие четкого разграничения полномочий, а также работоспособного механизма взаимодействия между уровнями власти приводит нас к большим экономическим и социальным потерям.»[1] «Мы не смогли понять сложность и опасность процессов, происходящихв нашей стране и в мире в целом» (телеобращение Президента В В Путина 4 сентября 2004 года). События последнего десятилетия со всей очевидностью показали зависимость стабильности нашего государства от состояния в субъектах федерации межнациональных отношений, состояние этих отношений в окружающих Россию странах СНГ. Страны СНГ стали ареной борьбы за реализацию интересов транснациональных корпораций, определённых групп политических элит, которые, по выражению Президента В. В Путина, вцепились в «жирный кусок» после распада СССР.

Исследование обосновывает положение о том, что для экономического, политического, социокультурного развития России необходимо усиление организующего начала государства. И что при этом главенствующим в отношениях России и стран СНГ должно быть положение о том, что любые

[1] Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию М Известия 2001

интересы, в любых сферах должны максимально поощряться и поддерживаться государством в том случае, если они объективно способствуют укреплению России внутри и на международной арене.

Заключённая в рамки общей государственности, и обретшая свою государственность национальная группа получает значительную степень обособления в рамках федерации Любое же потворствование процессам т н "суверенизации" («парад суверенитетов» в России в начале 90–х годов) усиливает вектор разрушения, является делом антигосударственным с точки зрения истинных интересов страны и, в конечном счёте, и с точки зрения "обособленно - суверенных" образований. Однако осознание данного обстоятельства обычно запаздывает к моменту принятия решений, последствия которых бывают разрушительными.

Президент России В. В. Путин, выступая на расширенном заседании правительства 13 сентября 2004 года пояснил, что в рамках этой реформы, « в целях обеспечения единства государственной власти и последовательного развития федерализма необходимо совместное участие Федерации и её субъектов в формировании исполнительных органов власти в территориях России, и в этой связи полагаю, что высшие должностные лица субъектов Российской Федерации должны избираться Законодательными собраниями территорий по представлению главы государства»[1]. - Практически это означает изменение политико - правовой формы автономных образований, что пока недостаточно обосновано теоретически, несмотря на чрезвычайную важность проблемы.

Изменение форм автономии в процессе федерального строительства требует обоснования необходимости придания данных правовых форм политическим процессам перехода от одной формы автономизации к другой, прежде всего на уровне автономных округов и области. Для этого следует дать научное определение понятиям, с которыми необходимо оперировать, обосновывая избранные методы совершенствования федерации На примерах из зарубежного опыта и опыта республик СНГ обосновать приемлемость перемен статуса автономий в рамках дальнейшего совершенствования федеративных отношений в Российской Федерации.

В правовой науке существует деление конституций на юридические и фактические. Термином “фактическая конституция” или “материальная конституция”, обозначаются реально сложившиеся в той или иной стране основы

[1] Российская газета 14 сентября 2004 г

существующего государственного и общественного строя, т е система социально-экономических и общественно-политических отношений Объектом же политологических исследований является прежде всего фактическая конституция Для политологического анализа соотношения юридической и фактической конституций важное значение имеет вопрос научно точного определения сложившихся общественных отношений На первый план выдвигается вопрос не только об определяющем, но и опережающем развитии фактической конституции по сравнению с юридической.

Конституция рассматривается теперь как форма выражения народных, а не классовых интересов, правовой регулятор социальных процессов. Конституция - всегда общественный компромисс, вызванный политическими реалиями

Возникает потребность в разработке специфических форм, определяющих политический статус автономий, адаптированных к новым реалиям, сложившимся на постсоветском пространстве Становление новых государств неизбежно связано с обострением конфликтов и деструктивных тенденций. Экономический кризис, социальная напряженность, противоборство политических группировок и региональных элит максимально осложняет этот процесс. Нарастает конфронтация с центром, усиливается социально - политическая и экономическая напряженность Такая ситуация представляет реальную опасность для целостности России и ряда стран СНГ и требует адекватных мер. Поэтому гармонизация отношений между центром и автономными образованиями относится к числу важнейших проблем, стоящих сегодня и перед Россией и перед странами СНГ.

Проблемы становления и развития российской государственности разрабатывались представителями различных научных направлений. По сей день актуальны труды мыслителей прошлого, разработавших идеи о народной природе российской державности. Самого пристального внимания заслуживают труды А.С Хомякова, И.С. и К.С. Аксаковых, И В. Киреевского, Б Н Чичерина, И Я Данилевского, К.Н. Леонтьева, С Н. Булгакова Значительный интерес представляют работы «западнического» направления российской общественной мысли XIX в.· П.Я Чаадаева, А.И. Герцена, М.А. Бакунина, Н Г Чернышевского, П.Л. Лаврова, Н.К Михайловского, П.В. Струве, Г.В. Плеханова. История российской государственности концептуально разработана в трудах выдающихся российских ученых· Н М. Карамзина, В.С Соловьева, В О Ключевского

Богатейшим источником государственного строительства дореволюционного периода являются произведения видных государственных деятелей России: С.Ю. Витте, А.И. Гучкова, П.Н. Милюкова, В.В. Шульгина, М.В. Родзянко, П.А. Столыпина и др.

Период реформирования российской государственности реанимировал интерес специалистов к трудам Н.М. Коркунова, Г.Ф. Шершеневича, Л.И. Петражицкого, А Н. Ильина, Н.И. Палиенко, А.С. Ященко, проанализировавших развитие российской государственности и предпринимавшихся в этот период преобразований.

Непосредственное отношение к исследуемым в диссертации проблемам имеют работы современных ученых: Р Г. Абдулатипова, С.А. Авакьяна, С.В Алексеева, Г.В. Атаманчука, М.В. Баглая, Л.Ф. Болтенковой, Ю.А. Дмитриева, Д.Л. Златопольского, В. Н. Иванова, И.П. Ильинского, Л.М. Карапетяна, Е.И. Козловой, О Е. Кутафина, В.Н. Калмыкова, Б.И. Краснова, В.Н. Лысенко, Б М. Лазарева, Н.А. Михалевой, В.А. Михайлова, Ю.А Тихомирова, В.А. Туманова, О.И. Чистякова, И.С. Яценко и других.

В работах названных авторов рассматриваются вопросы образования и распада Советского Союза как союзного государства, суверенитета народов и их национальной государственности, самоопределения народов и сохранения территориальной целостности федеративных государств.

Автором использованы работы таких зарубежных государствоведов и политиков, как Г. Алмонд, П. Бурдье, Ф. Бро, П. Вальдман, М. Вебер, С. Верба, В. Гавел, У. Гарнет , Ф. Гизо, , М. Гленни, Р. Доуз, М. Дюверже, Л. Пай, А. Токвиль, С. Хантингтон, Ф. Хилл,., П. Шаран,. Р.-Ж. Шварценберг.

Автором предпринята попытка осуществить политико-правовой анализ теоретических и практических предпосылок формирования автономий, вопросов становления и развития концепции суверенитета, что в свою очередь является своего рода основанием для выработки механизма их совершенствования, а также разработки практических предложений и рекомендаций по оптимизации государственной политики, развитию законодательства и практики его применения с учетом современных тенденций развития политической мысли российского общества.

По избранной тематике, несмотря на ее чрезвычайную важность, написано не очень много работ. Важную роль в изучении проблем автономии играют исследования т. н. региональных административно - политических элит,

исследование властных отношений на разных уровнях политической организации

Цель исследования заключается в том, чтобы раскрыть особенности политических процессов, определяющих внутреннюю структуру государств, имеющих в своём составе автономные образования, возможности использования мирового и отечественного опыта федеративвных отношений в современных условиях.

Эта цель достигается решением следующих **задач**.

1 Определить на основе анализа теорий и доктрин автономии современный уровень теоретической разработанности понятия "автономия".

2. Выявить и охарактеризовать причины необходимости создания автономных образований при выборе формы территориального устройства, провести исследование форм автономий и анализ их функционирования

3 Исследовать комплексно современную модель включения автономного образования в состав единого государства;

4 Разработать на базе анализа опыта становления и развития автономий основы концепции реализации данной формы внутригосударственного политико - административного обособления автономий в республиках СНГ и в России;

5 Сформулировать практические предложения, направленные на совершенствование механизма реализации принципов федерализма в современной России.

Теоретико-методологическая и историческая база исследования.

В своей работе диссертант исходил из методологической посылки о необходимости развития российского общества на принципах демократии, федерализма, принципа разделения властей и свободы экономической деятельности, базирующейся на разных формах собственности Многогранность проблемы исследования обусловила привлечение материала не только по теме политико - правового статуса автономий, федерализма, но и научной литературы по политологии, политической социологии, отечественному и зарубежному государствоведению. Положения и выводы диссертации основываются на изучении трудов отечественных и зарубежных ученых, как дореволюционных, так советских и современных.

Методологической основой исследования служит общенаучный диалектический метод познания и вытекающие из него частно-научные методы: системно-структурный, конкретно-социологический, технико-юридический,

метод сравнительного правоведения и другие научные методы познания социально-политических явлений и процессов. Их применение позволило диссертанту исследовать рассматриваемые объекты во взаимосвязи, целостности, всесторонне и объективно.

Эмпирическая база работы

Эмпирическую базу исследования составляет:

- анализ документов законодательной и исполнительной ветвей власти Абхазии, Нагорного Карабаха, Приднестровья, соглашений и договоров, заключенных с государствами, в состав которых они входят – Грузией, Азербайджаном, Молдовой.
- экспертные интервью с представителями политической элиты по проблемам социально – политической ситуации в Абхазии, Нагорном Карабахе, Приднестровье
- опрос руководителей автономных образований в республиках СНГ и ряда руководителей республик Российской Федерации по тематике данной работы

Сбор информации осуществлялся методом индивидуального очного интервью. Изучалось также мнение экспертов о формировании отношений центральной государственной власти с автономиями в республиках СНГ, имеющих автономные образования, и аналогичные - в Российской Федерации.

Источниками диссертационного исследования явились также фундаментальные труды отечественных ученых дореволюционного и советского периодов, опубликованные за последние годы работы по исследуемым в диссертации проблемам; Конституция Российской Федерации, Федеративный Договор, Указы Президента и Постановления Правительства России, Уставы и текущее законодательство субъектов Российской Федераций, конституции республик СНГ, материалы, касающиеся процессов урегулирования отношений между сторонами конфликтов в т. н. "горячих точках," материалы парламентских слушаний палат Федерального Собрания Российской Федерации и научно-практических конференций.

Объектом исследования является политический статус автономий в странах СНГ, его основные составляющие: исторические, правовые, экономические, этнонациональные.

Предметом исследования выступает процесс реализации автономными образованиями принципов федерализма и государственного строительства в республиках СНГ и Российской Федерации.

Научная новизна диссертации состоит в том, что

1. Она относится к числу немногих исследований, посвященных анализу механизма реализации принципов федерализма в России с точки зрения условий включения в качестве федеральных структур обособленных автономных образований, а также через призму деятельности органов автономий, степени их политико - правовой самостоятельности в решении общефедеральных и собственных управленческих задач.

2. Проведено исследование в аспектах, недостаточно изученных современной отечественной наукой Предпринята попытка представить наиболее актуальные проблемы развития российской государственности сквозь призму отечественной практики и мировых тенденций включения автономий в процесс государственного строительства, теорий суверенитета и моделей политико - правовых систем власти. По сути, была сделана попытка комплексного исследования важнейших аспектов современной модели федерализма, базирующейся на теории и практике автономий, охватывающей весь спектр проблем федерального строительства, не исключая анализ конфликтных ситуаций и попыток их разрешения в т. н. "горячих точках."

3. Дана характеристика политико - правовых основ взаимоотношений автономий с центральной властью, обеспечивающих эффективную систему реализации конституционных основ Российской Федерации.

4 Научная новизна работы также состоит в сформулированных основаниях для выработки механизма реализации принципов федерализма в ходе реформирования государственного устройства России. Эти основания заключаются в следующем·

а) использование опыта республик СНГ по переводу автономий из статуса политических в административно – территориальные при определении объема полномочий субъектов федерации;

б) создание в регионах высших исполнительных органов коллегиальными, с учетом интересов национальностей, проживающих в регионе;

в) наделение государственных структур, занимающихся в субъектах федерации регулированием межнациональных отношений, сходными функциями, а их руководителей – одинаковым объемом полномочий.

На основе проведенного исследования и изложенных выводов формируются принципиальные положения и по урегулированию политических процессов, связанных с совершенствованием федерального законодательства

Теоретическая значимость диссертационного исследования

1. .Предложен инновационный подход выделения комплекса основных политических, правовых и социальных факторов в формировании и развитии политико - правовой самостоятельности автономных образований в динамике их становления и взаимодействия с государственно - властными структурами центра.

2. Выделен и охарактеризован круг проблем, учёт которых позволяет скорректировать нынешнюю парадигму развития России на стадии перехода от ассиметричной федерации к симметричной и предложить варианты развития политико - правовых отношений с субъектами федерации, имеющими различную степень автономизации с целью их большей унификации.

Практическая значимость диссертационного исследования обусловлена тем, что выводы, касающиеся автономий в республиках СНГ, имеют широкий диапазон Внедрение демократических форм осуществляется в условиях преобладания традиционных структур и типов сознания людей в обществе, что предопределяет внутреннюю конфликтность и нестабильность политических институтов. Основы курса политологии, содержанием которого является изучение политических процессов, происходящих в бывших социалистических республиках - ныне самостоятельных государств - входят в учебную программу политологии юридических вузов. Однако современных нормативных, научных и учебных изданий, дающих адекватное представление об их конституционном развитии, практически нет.

Положения и выводы настоящего исследования могут быть использованы в практическом регулировании политических процессов, в законодательной практике, правоприменительной деятельности и научно-исследовательской работе, а также в учебном процессе.

Диссертационное исследование представляет определенный интерес для

организации системы подготовки и переподготовки кадров государственных служащих всех уровней, специализирующихся в области управления.

Материалы исследования могут быть использованы депутатами, должностными лицами, экспертами, работниками аппарата законодательных, исполнительных и судебных органов власти, научными работниками, аспирантами и студентами Они могут быть полезны в процессе преподавания учебных дисциплин "Политология," «Политическая социология», «Конституционное (уставное) право субъектов Российской Федерации», «Региональное законодательство» и др.

Практическая значимость данного исследования состоит в том, что новые условия взаимодействия автономий с центральными органами государств - республик СНГ предполагают более широкое использование научно обоснованных рекомендаций, нацеленных на согласование их национальных интересов Понимание сущности нынешнего этапа в развитии политического статуса автономий в республиках СНГ создает необходимую базу для выработки современных подходов России и стран СНГ к организации их взаимодействия и определению перспектив развития взаимовыгодных многосторонних связей

На защиту выносятся следующие положения:

1 Обеспечение государственного единства объединённых в федерацию автономных образований – важнейшая функция федеративного устройства, обусловленная главным образом многонациональным составом населения и наличием национальной государственности различных этносов.

2. Понятие суверенитета государства не может рассматриваться вне компетенции федеративного государства. Разделение компетенции между Федерацией и ее субъектами не означает разделения суверенитета. Назначение автономий, т.е. их социальная функция, заключается в управлении процессом достижения государственной организацией стоящих перед ней задач.

3. На становление автономий в республиках СНГ и Российской Федерации воздействуют две группы факторов: объективные и субъективные. К первой группе предлагается отнести такие, как географическое положение, создание федерации «сверху», нормы и положения федеральной Конституции. Ко второй - традиции, культурные особенности регионального масштаба, этническая и религиозная специфика уровень профессиональной подготовки управленческих

кадров, состояние массового сознания

4. Существует недостаточно глубокое и полное понимание сущности федерализма политической элитой автономий, не готовность элиты взять на себя ответственность за происходящее в регионе, неумение справиться с проблемами, которые породила демократия.

5. Реализация принципов федерализма предполагает обеспечение оптимального соотношения централизма и децентрализации на разных уровнях управления. Соотношение это динамично и зависит от конкретных социально – политических условий и характера решаемых обществом задач.

6. Имеющиеся во многих автономиях структуры, занимающиеся регулированием межнациональных отношений, не в должной мере отвечают современным требованиям, что негативно сказывается на ситуации в автономии, особенно в пограничных с "горячими точками" СНГ регионах Более эффективной является деятельность органов управления межнациональными отношениями тогда, когда эти структуры обладают сходными функциями, а их руководители обладают одинаковым объемом полномочий.

Апробация результатов исследования

Наработанный в ходе исследования материал предоставлялся в комитеты Государственной Думы Российской Федерации Автор выступал с научными сообщениями по данной тематике на научно - практических конференциях, материалы которых опубликованы в различных изданиях. Автор принимал участие в конференциях комитета Госдумы по делам СНГ и Института стран СНГ «Становление государственности республик Кавказа» в апреле 2003 г , Центра политических технологий «Проблемы Приднестровья» в сентябре 2004 г. и др.

Автор участвовал также в разработке программ сотрудничества Российской Федерации с автономными образованиями в республиках СНГ.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трёх глав, содержащих 6 параграфов, заключения В конце работы помещен список используемой литературы.

11. СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении раскрыта актуальность темы исследования, его цель, предмет и задачи, состояние разработанности темы в общей и специальной литературе, научная новизна.

Первая глава «Предпосылки формирования автономий» состоит из двух параграфов.

В первом параграфе дается краткий анализ процессов, обусловивших необходимость и значимость формирования автономных образований Исследуются исторический, социокультурный и иные факторы, влияющие на возникновение и становлении автономий. Доказывается, что это чрезвычайно сложный и конфликтный процесс, недооценка которого чревата серьезнейшими последствиями.

При том, что тождество нации и государства можно считать состоявшимся, нельзя проходить мимо того обстоятельства, что этническая обособленность продолжают быть фактором нестабильности и нарушения этого тождества Автономии продолжают оставаться центрами нестабильности не только в ряде республик СНГ. В Испании баскский и каталонский сепаратизм, сепаратизм на Корсике, Сардинии и Бретани во Франции, ирландский и шотландский сепаратизм в Великобритании, негритянское движение в США показывают, что даже в устоявшихся странах буржуазной демократии этнические, расовые и религиозные традиции не позволяют говорить о незыблемости тождества нации и государства и не случайно в праве указанных стран так жестко и категорично постулируется государственная целостность, которую непозволительно подрывать во имя какого-либо права на самоопределение, тем более, что законодательные нормы Запада вообще не знают формулы самоопределения «вплоть до отделения».

Недооценка значимости автономных образований, степени их влияния на политические процессы неизбежно ведет к ослаблению государств. При наихудшем варианте развития событий это может повлечь за собой серьезное ослабление государственной власти; распад государственных структур; усиление межплеменных, этнических и религиозных конфликтов; появление международных криминальных мафиозных структур; рост числа беженцев, распространение ядерного и других видов оружия массового поражения; расползание терроризма.

На начало 2003 года по всему миру велось около 48 этнических войн, а на

территории бывшего Советского Союза имели место 164 территориально-этнических притязания, связанных с границами, из них 30 привели к той или иной форме вооруженных конфликтов. Перед политической наукой стоит важнейшая задача, определяемая на уровне государственного самосохранения – своевременно отслеживать очаги возможной напряженности, выявлять нерешенные проблемы взаимодействия центральной власти и автономий и своевременно предлагать меры по предупреждению конфликтов и их локализации.

Во втором параграфе рассматривается статус национальных меньшинств и малочисленных народов населяющих автономии. Определяется необходимость и возможность организации национальных меньшинств и малочисленных народов на уровне национально – культурной автономии. Рассмотрение самоуправления малочисленных народов как формы их культурно-национального самоопределения имеет непосредственное практическое значение Признается их независимость и самостоятельность в решении вопросов национально-культурной автономии без какого-либо вмешательства извне подвергается критике бытующее понимание суверенитета и самоопределения народа как право лишь одного этноса или "коренной" нации, что способствует укреплению в общественно-правовом сознании бесконфликтного осмысления взаимосвязи проблем суверенитета и самоопределения народов с приоритетом прав человека;

Глава вторая «Политико - правовые формы автономных образований» состоит из двух параграфов.

В первом параграфе анализируются политико – правовой статус и формы автономных образований. Практически любая форма автономии - это, прежде всего, объективное осознание потребности и возможности людей соучаствовать в работе органов власти и управления. Тем более важно научное осмысление проблем совершенствования российской государственности в современных условиях. Но эта проблематика только начинает входить в круг внимания политологов, философов, юристов, историков, социологов и экономистов.

Длительное время научный анализ проблем, связанных с политическим статусом автономий и ведущий к этническим конфликтам не являлся предметом исследований И сейчас, сталкиваясь с реальностью вооружённых столкновений,

порождённых не разрёшёнными к настоящему времени противоречиями в политической и правовой сферах взаимоотношений различных социальных и национальных групп, мы ощущаем недостаточность информации по данной проблематике. Решение национального вопроса на любом уровне требует конкретно – исторического подхода, позволяющего предупредить конфликты, возникающие на национальной почве. Соответственно степени национального объединения для разрешения национальных проблем может служить та или иная исторически сложившаяся политическая форма (унитарное государство, федерация, конфедерация).

В работах американских политологов давно обоснован тот факт, что рядовые граждане практически не влияют на ход политической жизни, что решение большинства вопросов государственного уровня зависит вовсе не от них, а от людей, профессионально занимающихся государственной деятельностью и тех, кто имеет влияние на работу средств массовой информации. Вполне понятно, что все это повышает гражданскую ответственность государственных руководителей за их способность и умение учитывать особенности группового сознания, нравственной ориентации людей, реальной доступности необходимой управленческой информации. Этим объясняется повышенный на сегодня спрос у различных властных структур на социологические и социально-психологические исследования, мониторинговые замеры гражданского самочувствия населения, а также на изучение региональных факторов, влияющих на формирование общественного сознания. Собранные таким способом данные составляют информационную базу для объективной оценки социально - политической ситуации, сложившейся в реально существующем автономном образовании

Важной целью государственной политики является создание благоприятных условий для распределении полномочий между центром и автономными субъектами.

Вместе с тем недопустимо наличие самостоятельных правовых систем, так же как и национальных правоохранительных органов. Недопустимы привилегии или дискриминация по национальному признаку. Необходимо свободное развитие национальных культур всех народностей, государственная защита культурно-национальных особенностей автономных образований. Необходимо сохранить такую степень компетенции центрального правительства, которая обеспечивала бы существование единого экономического и политического пространства, поддержание обороноспособности страны и научно-технического потенциала,

предоставив остальные полномочия автономным образованиям

Продуманные формы автономии объективно содействуют объединению людей, всех национальных групп с целью возрождения духовности, культуры, укрепления непосредственной демократии на местах, организации различных форм социального обеспечения, стимулирования предпринимательской и производственной деятельности граждан.

Практически в современном мире невозможно найти страну, в которой бы все население говорило на одном языке, исповедовало одну религию, имело одинаковые культурные традиции. В Европе, наиболее консолидированном в национальном отношении регионе мира, есть страны с многонациональным составом населения (Бельгия, Швейцария, Испания, Великобритания) и страны, где проживают крупные иноэтнические группы (Финляндия, Швеция).

В некоторых странах большая часть населения однородна по национальному составу, и подавляющая часть жителей принадлежит к одной этнической группе В других проживают несколько основных этнических групп (Бельгия) либо население разделено по этническому признаку на большинство и меньшинство (Канада). При этом одни национальные меньшинства компактно расселены и имеют свою территорию, другие принадлежат к числу дисперсных, не имеющих своей территории. Чаще всего национальные ситуации трудно классифицировать, поскольку они существуют во множестве комбинаций и сочетаний. Даже в тех странах, где основная национальная группа составляет более 90% граждан, есть области со смешанным составом населения (Австрия. Германия, Португалия, Италия, Дания, Ирландия, Исландия). Подавляющая часть населения Италии, например, однородна по своей национальной принадлежности Вместе с тем в стране проживают иноязычные меньшинства - немцы, фриулы, сардинцы, албанцы, словенцы, ладины, старопровансальцы, каталонцы, французы, хорваты. Одни из них имеют свою территорию, другие нет.

В той или иной мере перед всеми странами возникает необходимость решать национальные вопросы - это или проблема коренных жителей (Австралия, Новая Зеландия), или совокупность этнических, национально-религиозных (североирландская в Великобритании), или расовых (США) проблем.

Формами автономии являются: автономная республика, автономная область, автономный округ. Основы их правового статуса закреплены конституцией государства в состав которого они входят, и своими собственными

законами, конституцией (которые должны соответствовать конституции государства частью которого автономия является) Автономная республика является государством в составе другого государства; обладает собственной конституцией; осуществляет законодательную деятельность в пределах своей компетенции; имеет высшие органы государственной власти, возможно наличие своего гражданства, в рамках общегосударственного

Автономная область и автономный округ- национально-государственные образования, пользующиеся административной автономией (не имеют своей конституции и своего гражданства). Органами власти этих территориальных единиц, являются местные представительные органы (парламенты, собрания и другие). Автономная область и автономный округ имеют свое представительство в высших органах власти государства в состав которого они входят.

Особым видом автономии является национальная автономия- автономное образование основанное по национальному признаку населения. Примерами национальной автономии являются- Страна Басков и Каталония в Испании, Корсика во Франции, Косово в Югославии.

В зависимости от того, компактно или разрозненно проживают национальные меньшинства, в зарубежной науке обычно используются три концепции автономии. персональная, корпоративная и национально-территориальная, хотя существует и множество других классификаций Необходимо их изучение и творческое применение зарубежного опыта в практике государственного строительства России и других стран СНГ.

Во втором параграфе определяется место органов власти автономий в системе органов управления государства, рассматриваются принципы, лежащие в основе управленческой деятельности (принцип оптимальности, конкретности и т. д.).

Особо выделяется принцип конкретности, позволяющий учесть особенности каждой сложившейся в жизни автономии ситуации, учесть состояние массового и группового сознания, социальное самочувствие различных групп населения, их социальные ожидания.

Существуют, как известно, две стороны государственного управления: социально - политическая и организационно технологическая Автономия в полной мере реализует обе составляющих государственного управления. Однако определяющей, конечно, является социально - политическая.

Сторонники унификации структуры и функционирования автономий часто обращаются к зарубежным примерам - Германии и Соединенным Штатам Америки. Опыт этих стран полезен во многих отношениях, в том числе и потому, что их федеративное устройство, прошедшее проверку временем, зиждется на территориальном принципе, а не национальном.

В вопросах внедрения в жизнь России опыта зарубежных стран необходимо проявлять осторожность, поскольку нельзя забывать особый характер Российской Федерации, условия, причины, особенности ее возникновения и в частности то, что часть ее субъектов создана по национальному принципу. Это очень серьезная задача. Республики не называются теперь автономными, однако перемена названия не меняет сути. Автономии - одна из форм национальной государственности, для возникновения которой необходимо не только волеизъявление нации, пожелавшей самоопределиться в виде автономной республики, но и издание соответствующего государственного акта органов государственной власти, подтверждающего создание автономной республики.

В то же время, в современных условиях принцип эффективности в федеративных системах должен быть совместим с продуманной обществоведческой и управленческой теорией, способной дать новое определение автономии и участию. В современных условиях и теория и практика федерализма создает необходимые предпосылки участия автономий в принятии решений на межгосударственном и региональном уровне Однако новые вызовы времени и новые социальные реалии требуют оперативного и научно обоснованного реагирования.

Глава третья «Политико - правовой статус автономных образований на постсоветском пространстве» состоит из двух параграфов.

В первом параграфе подробно исследуется политико – правововой статус автономий в Российской Федерации в их историческом развитии и изменении политического статуса. Как верно замечает член - корреспондент РАН Иванов В Н. в своей книге «Россия федеративная»[1], среди факторов обеспечения целостности РФ идеологические факторы приобретают все большее значение. Это тем более так, поскольку последнее десятилетие оказалось, с формальной точки зрения, первым в собственно постсоветской истории страны и идеологические процессы, развивающиеся как на уровне элит, так и массового

[1] Иванов В Н Россия федеративная - М , 2002

сознания, с неизбежностью несли на себе печать духовных процессов прошлого.

Именно поэтому целесообразно выделить кратко основополагающие подходы к национально - государственному строительству, превалирующие как в практике советского периода, так и в более отдалённой ретроспективе. Наряду с этим нельзя не учитывать и специфику того, что происходило в этой области в перестроечные годы: направленность развития многих современных процессов взаимоотношений Центра и регионов РФ детерминирована, как представляется, именно практикой второй половины 80-х - начала 90-х г.г.

Как известно, созданные в советский период российской истории национальные территории зачастую игнорировали исторически сложившуюся многонациональность страны. Произвольно проведённые границы охватывали далеко не моноэтнические территории, что служило, по крайней мере, в перспективе объективной предпосылкой межнациональной напряжённости. В процессе национально - государственного строительства советского периода был также установлен принцип этнической иерархии. В соответствии с этим принципом национальные общности получили разный статус. Произошло разделение на республики союзные и автономные, национальные автономные области и округа. Право наций на самоопределение вплоть до отделения стало внутриконституционной нормой и внешнеполитическим принципом политики советского государства Последнее формально делало Советский Союз уже на момент его формирования не более чем «союзом суверенных или независимых государств».

В литературе приводятся различные точки зрения по вопросу о том, в какой мере провозглашённые принципы были реализованы на практике в годы советской власти. Мы выделяем «концептуальный аспект», который не ставится под сомнение большинством авторов, Марксистско - ленинская теория национального вопроса исходила из того, что «народ» или «нация» есть, прежде всего, этническая общность, что именно она изначально обладает неким «историческим» правом на «своё» государство, только она обеспечивает его легитимную основу. Именно эта идея так или иначе использовалась в процессе функционирования институтов социализации в течение всей истории советского общества (в системе образования, материалах средств массовой информации) Другое дело, что на уровне массового сознания она присутствовала длительное время в не актуализированном, потенциальном плане.

В перестроечный период идеологические конструкции, содержащие идею национального государства, становятся важным фактором политической реальности В борьбе за власть старые и новые политические силы предлагают свои варианты решения проблем Показательно, что в отличие от подходов к другим сферам, видение путей совершенствования межнациональных отношений представителями наиболее влиятельных в первое перестроечное пятилетие политических сил в одном существенном моменте оказалось пересекающимся с видением их оппонентов Как у коммунистов, так и у демократов среди центральных концептуальных посылок реформирования находился принцип этнической территории и национального самоопределения

Другой составляющей концепции «одна нация - одно государство» является идея о праве выхода национальных территорий из федеративного образования. Процессы, развивающиеся в сфере межнациональных отношений на территории бывших СССР, СФРЮ, равно как и в ряде других стран, показывают, что именно борьба за отделение является важнейшей целью сепаратистов Чрезвычайно важно при этом то обстоятельство, что борьба за сецессию, с одной стороны, и за сохранение целостности территорий, с другой - практически всегда оказывается «вписанной» в борьбу ведущих геополитических сил. То есть локальные, на первый взгляд, территориальные проблемы приобретают глобальное измерение Причём касается это не только политического, военного, экономического, но и информационно - культурного «измерения». Именно поэтому категория поддержки идеи «права наций на самоопределение» может рассматриваться в качестве основного информационного ресурса, с помощью которого происходит «оправдание» сепаратистских действий как внутри той или иной территории, так и за её пределами, т е среди так называемого мирового общественного мнения

Успешное обновление нашей страны не может быть достигнуто простым переносом на российскую землю теоретических схем и моделей, взятых из зарубежных учебников. Каждая страна, в том числе и Россия, обязана искать **свой** путь обновления. Мы пока не очень преуспели в этом. **Свою** дорогу, **свою** модель преобразований мы начали нащупывать только в последние годы. Мы сможем рассчитывать на достойное будущее, только, если сумеем универсальные принципы рыночной экономики и демократии органически соединить с реальностями России.. В этом направлении следует продолжать научную,

аналитическую, экспертную работу, а также конкретную деятельность органов государственной власти центра и регионов, всех политических и общественных организаций.

Изучение и исследование автономий, их сущности, ценностей, значения, роли и перспектив развития в настоящее время является одним из важнейших направлений изучения власти в человеческом обществе

Во втором параграфе раскрывается острейшая проблема, связанная с особенностями политического статуса автономий в республиках СНГ. Как показывает практика, рост этнического самосознания часто оказывается сопряженным с конфликтами, принимающими во многих случаях форму насилия и кровопролития. Понятно, что каждый такой случай имеет свою историю и по - своему уникален. Тем не менее можно с уверенностью говорить по крайней мере, об одном из фундаментальных источников, вызывающих серьёзные межэтнические конфликты.

Таковым, на мой взгляд, является противоречие между идеей, что каждое суверенное государство должно быть государством - нацией, чьи граждане имеют общие язык и культуру, и реальностью, заключающуюся в том, что все страны в большей или меньшей степени многоэтничны. Современная российская действительность со всей очевидностью отражает данное противоречие - достаточно проанализировать, например, конституции республик Российской Федерации. При всех имеющихся особенностях, в целом ряде российских регионов можно наблюдать сходную картину, сопряжённую с конкуренцией за ресурсы и вытекающими отсюда проблемами прав так называемого «титульного» и прочего населения, а также политическим сепаратизмом

Выступление против «четырехступенчатой сталинской системы» считалось борьбой против сталинизма, а защита этой системы - соответственно проявлением просталинских симпатий Национальные же элиты Грузии и Азербайджана сами нарушили «баланс интересов», проводя ещё в советскую эпоху шовинистическую политику в отношении Абхазии, Южной Осетии, Нагорного Карабаха. Конечно же, «уравнением в правах» Грузии и Азербайджана с их автономиями все проблемы мгновенно не решились. Национальные элиты автономий выступали против самой системы «сдержек и противовесов», которую они изначально считали несправедливой.

В результате распада СССР ни одна из ставших независимыми республик

в экономическом плане ничего не выиграла. Главным вопросом был вопрос политический, а не экономический. Политика - это прежде всего проблема власти. Народы поддержали свои элиты на референдумах о независимости и таким образом "самоопределились", т.е. определили свою собственную судьбу. Незавидную, но свою. Чем и породили Приднестровье, Южную Осетию, Абхазию, Нагорный Карабах. Проведенное в работе исследование ситуации в данных «горячих точках» в полной мере подтверждают этот тезис.

Мировая практика свидетельствует об определенных традициях, складывающихся в понимании правовой основы во взаимоотношении государства и автономии, о наличии закономерностей в использовании правовых форм его обеспечения. Особенности организации подобного рода отношений в конкретных государствах, отдельных элементов и типов связей в системе разделения государственной власти по вертикали говорят о многообразии современных моделей решения проблем автономизации. Их изучение, с точки зрения оценки степени демократичности и эффективности, свидетельствует о важности ориентации на развитие моделей более высокого уровня организации отношений власти по вертикали и если при этом не нарушаются права и свободы человека и гражданина, принципы равноправия.

Объективная оценка необходимости и результативности подобного рода преобразований связана с выявлением степени их демократичности и эффективности, определением неиспользованных резервов и путей применения с учетом специфики государств. Значительный резерв демократизации и оптимизации заключается в совершенствовании политического статуса автономий, гарантирующего прежде всего соблюдение в полном объёме прав человека и создании правовых гарантий их реализации. Анализ современного политического статуса автономий и, в частности, конституционного регулирования принципов взаимоотношений с автономией, разделения государственной власти и ответственности в этих взаимоотношениях свидетельствует о том, что вопрос о создании конституционных гарантий должного политического статуса является основой эффективного обеспечения соблюдения демократических прав и свобод и по - прежнему остается весьма трудно решаемой для современных государств проблемой.

В Заключении подводятся итоги диссертационного исследования и в сжатом виде формулируются выводы, к которым пришел диссертант, намечаются пути практического приложения полученных результатов исследования.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. Мешков М. Ю. «Политическая автономия и экономика». В «Сборнике докладов и научных сообщений». МГЮА. М.2002 -1 п. л

2. Мешков М. Ю. «Политико - правовой статус автономий». В сборнике научных статей «Россия: центр и регионы». Вып. 15 , М., 2005. – 1 п. л.

3 Мешков М. Ю Брошюра Политико – правовые формы автономных образований. МГУ. М. 2005 – 3 п. л.

Напечатано с готового оригинал-макета

Издательство ООО "МАКС Пресс"
Лицензия ИД N 00510 от 01.12.99 г.
Подписано к печати 07.04.2005 г
Формат 60x90 1/16. Усл печ.л.1,5. Тираж 100 экз Заказ 175.
Тел 939-3890. Тел /Факс 939-3891.
119992, ГСП-2, Москва, Ленинские горы, МГУ им. М В Ломоносова,
2-й учебный корпус, 627 к.

РНБ Русский фонд

2005-4
33881

22 АВ 2005 № 2946