

Исторические аспекты национальной политики : периодизация, основные правовые акты, система органов управления, результаты.

К началу XX столетия единая Российская империя достигла геополитического равновесия границ. Сформировалось уникальное государство, многонациональное население которого было объединено общностью исторических судеб, этническими и экономическими связями. Этот сложный организм требовал от государственной власти гибкой и глубоко осмысленной национальной политики.

В отличие от "классических" колониальных империй, Россия на протяжении столетий разрасталась главным образом путём вхождения в её состав различных территории и народов на основе договоров. Этим и объясняется длительное сохранение местных порядков, автономного управления, многообразия форм взаимоотношений между "национальными окраинами" и центром. Не случайно, у специалистов, занимавшихся изучением национального вопроса в России рубежа XIX - XX веков, существует мнение, что единая программа национальной политики царского правительства отсутствовала. Действительно, в рассматриваемый период не существовало официальных документов, формулировавших принципы и концептуальные основы национальной политики царизма. Эта политика формулировалась применительно к конкретным конфессиям и народам на том или ином этапе. Так же отсутствовали и какие-либо государственные структуры, контролирующие данную сферу жизни общества. В царской России все проблемы, связанные с национальной политикой, входили в компетенцию Министерства Внутренних Дел, что наглядно раскрывает отношение царской власти к данному вопросу. Национальная политика российского царизма имела конкретную цель: сохранение и укрепление единой и неделимой Российской империи, что подтверждается первыми же статьями "Основных законов", принятых 23 апреля 1906 года.

Следует выделить основные линии в решении национального вопроса, которых придерживалась государственная власть в начале XX века. Исследователь В.С. Дякин в качестве таковых выделяет 49 официально-охранительную линию (осуществляемую, в основном, в Средней Азии) и имперско-либеральную линию (примером осуществления которой является Закавказье). На наш взгляд, можно выделить ещё и национал-шовинистическую линию, которая наглядно проявлялась в отношении к еврейскому населению. Только за промежуток с 1900 по 1917 год было принято несколько законов в дополнение к принятым ранее, которые усугубили их положение.

Следует отметить, что в Российской империи национальная принадлежность как таковая не имела определяющего значения. Больше внимание уделялось конфессиональной принадлежности человека и степени владения государственным (русским) языком. Но

поскольку конфессиональные различия в основном совпадали с национальными, ограничения носили национальный характер. Тенденция ужесточения национальной политики в начале XX столетия, верно отмеченная Р.Г. Абдулатиповым, была связана с тем, что в рассматриваемый период происходит слияние общесоциальных и национальных интересов, поэтому во всех национальных областях империи обстановка становится особенно напряжённой. Подъём национального самосознания и следующий отсюда рост национального движения становятся одной из ключевых проблем Российского государства в начале XX века. На наш взгляд, именно в этом заключается суть национального вопроса эпохи империализма - в осознании многонациональным населением Российской империи существующего в государстве национального неравенства и угнетения. Если обобщить требования различных национальных движений и политических партий национального характера, то можно сделать вывод о том, что в основном они ратовали за уравнивание в правах всех национальностей, право свободного пользования родным языком, свободу вероисповедания, право на развитие национальной культуры, а так же, за национальную либо территориальную автономию. Некоторые народы выступали за справедливое разрешение земельного вопроса, связанного с целенаправленно осуществляемой колонизацией их земель. Многие из этих требований были законны, так как следует признать, что в Российской империи национальное неравенство и национальное угнетение действительно имели место. После распада Советского Союза начался новый этап в истории российской государственности. Российская Федерация, заявившая о своей независимости 12 июня 1990 года и юридически оформившая её 25 декабря 1991 года, оказалась перед лицом целого комплекса задач, требовавших первоочередного внимания. Сфера национальных взаимоотношений оказалась в эпицентре происходящих перемен, так как сложившаяся ситуация, отмеченная продолжающимся ростом центробежных тенденций, на этот раз грозила распадом уже самой России. Пуская в ход те же доводы о праве на самоопределение и возрождение государственности, о праве на исключительное использование природных ресурсов и экономического потенциала, какие в рамках Союза использовала РФ, российские автономии одна за другой повышали свой статус. Уже к лету 1991 года декларации о суверенитете были приняты во всех автономных республиках. Характерно, что, ссылаясь на национальную специфику, суверенитет провозгласили и те автономии, республики, области и округа, в которых большинство населения составляли русские. Более того, соблазн поднять свой статус испытывали и руководители некоторых сугубо русских областей. Так, о своём праве на суверенитет заявила Иркутская область; активно обсуждались идеи создания Уральской и

Дальневосточной республик. Процесс, получивший название "парад суверенитетов", шёл полным ходом.

Этому немало способствовала позиция высшего руководства. Ещё в середине августа 1990 года, находясь в Уфе, Ельцин предложил Башкирии "взять столько власти, сколько она "проглотит". В сентябре, уже в Казани, возвращаясь к этой теме, он заявил, что согласен предоставить Татарии такой объём власти, какую она только может "переварить". Эти высказывания, на наш взгляд, свидетельствуют о том, что власть, учитывая уроки прошлого, пыталась адекватно и своевременно реагировать на стремительно меняющуюся обстановку и контролировать её, придавая стихийно разворачивающемуся процессу дезинтеграции черты осмысленной государственной политики. Однако, даже ближайшие сподвижники Б.Н. Ельцина, характеризуют идею "раздачи власти" субъектам федерации как "скоропалительную", принятую "под влиянием демократической эйфории" и свидетельствующую об отсутствии у государства "продуманной национальной и региональной политики". Россия, пережившая распад СССР, в 1990-е гг. прошла испытание не только

шоковой терапией, либерализацией, кардинальными социально-экономическими и политическими трансформациями, но и активизацией этнонациональных движений, обострением межнациональных (межэтнических) отношений и существенными изменениями характера этносоциальных процессов. Известный призыв Б. Н. Ельцина «Берите столько суверенитета, сколько сможете проглотить» спровоцировал волну «парада суверенитетов» автономных республик и положил начало национальной политике, модель которой можно назвать

моделью федерализации. Во многих автономиях, когда их статус повысился до статуса республик, были приняты законы, противоречившие федеральному законодательству (например, о верховенстве законов республиканских над российскими, государственном суверенитете республик, привилегиях для титульных национальностей, собственном гражданстве и др.). По целому ряду параметров возникло очевидное неравенство между субъектами Федерации.

О том, что в Российской Федерации наблюдается концептуальный кризис, связанный с урегулированием сферы межнациональных отношений, в начале 90-х годов говорили достаточно часто. Многие государственные и общественные деятели, а так же историки и политологи придерживались мнения, что у "посткоммунистической России нет разумной и целенаправленной национальной политики". Явственно ощущалась необходимость разработки, прежде всего, теории гармонизации национальных отношений и соответствующей ей программы жизнедеятельности общества на переходный период и

отдаленную перспективу. И, если прежде на первом месте стоял учёт национальных особенностей при постановке общих проблем, то теперь общепризнанным стал тот факт, что национальная политика должна не только учитывать национальную специфику, но и создавать условия, в которых каждая нация и народность полнее и ярче сможет себя реализовать.

Ещё с конца 80-х годов на лицо была и потребность в специальном государственном органе по делам национальностей. В связи с этим на российском уровне Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 15 ноября 1989 года был создан Государственный комитет РСФСР по национальным вопросам. Законом РСФСР от 14 июля 1990 года "О республиканских министерствах и государственных комитетах РСФСР" вышеупомянутый комитет был ликвидирован, а на его месте был образован Государственный комитет по делам национальностей. Уже накануне распада СССР Указом Президента РСФСР от 28 ноября 1991 года "О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР" Государственный комитет по делам национальностей был упразднён. Правительственным органом, занимающимся вопросами национальной жизни, стал Государственный Комитет РФ по национальной политике. Постоянное преобразование органов исполнительной власти, курирующих межнациональные отношения, (видоизменялись не только названия, но и, прежде всего, внутренняя структура) не могло не сказаться на продуктивности их работы. Однако жёсткость реальной политики и осознание глубины и последствий произошедших геополитических перемен стимулировали процесс изживания радикально - демократической идеологии в сфере межнациональных отношений.

Кроме того, для первой половины 90-х годов (до принятия в 1996 году Концепции государственной национальной политики Российской Федерации) была характерна ситуация, при которой национальная политика государства в значительной степени подвергалась влиянию отдельных личностей.

Так, Г. Старовойтова, в 1990 - 1992 годах занимавшая пост советника президента РФ по межнациональным проблемам, во многом определила либеральный подход в разрешении национального вопроса, что нашло своё отражение в конкретных действиях государственной власти. В своей концепции она старалась сочетать либеральный антикоммунизм с неприятием имперского принципа, поскольку твёрдо верила в связь между демократией и правом на национальное самоопределение.

В феврале 1992 года Государственный комитет по национальной политике возглавил известный учёный, директор Института этнологии и антропологии РАН В.А. Тишков. С его именем связан один из первых вариантов единой государственной концепции по урегулированию межнациональных отношений.

Реформирование федеративного устройства РФ в начале 90-х годов было насущной потребностью времени. Как уже было сказано выше, так называемый "парад суверенитетов" привёл к тому, что Россия фактически оказалась на грани распада. На территории России проявились противоречия: 1. между федеральной властью и республиками в составе федерации по вопросу о суверенитете бывших национальных автономий; 2. между субъектами федерации по вопросу о статусе или по территориальным вопросам; 3. межобщинные этнические противоречия и конфликты внутри краёв, республик и областей; 4. межличностные этнические противоречия в поселениях различного типа. Федерализм как таковой является чрезвычайно многогранной категорией, которая представляет собой и систему устройства государства, и политический принцип, и даже систему ценностей. Если коснуться сущности этого понятия, то можно привести несколько наиболее распространённых точек зрения, её раскрывающих. На сегодняшний день под словом "федерализм" подразумевают: 1) единое государство, состоящее из нескольких государственных образований, объединившихся для решения центральной властью общих для всех членов федерации задач. 2) устройство политической системы государства, где суверенная воля народа находит своё воплощение в конституционном или договорном создании единого государства, где гармонически сочетаются интересы всего федерального государства, его субъектов и граждан. 3) политическая система, при которой существуют местные правительственные структуры, которые могут принимать окончательное решение в некоторых областях управленческой деятельности.

В 90-е годы в Российской Федерации федерализм представляет собой одну из ипостасей национальной политики государства. Существование в составе РФ не только административно-территориальных, но и национально-территориальных образований приводит к тому, что данный вопрос становится вопросом, тесно связанным с судьбами каждого народа, проживающего в Российской Федерации. Становление федеративных начал, действительно, "во многом зависит от цивилизованности форм решения национального вопроса". 25 октября 1991 года был принят Закон о языках народов РФ. Закон составлен в демократических международных традициях, в нём государственным языком РФ объявлен русский язык, но в то же время допускается возможность принятия в национальных республиках в составе РФ своего национально-государственного языка (статья 3). Кроме того, в законе РФ разрешается получать образование на родном языке (статья 9), использовать родной язык в работе органов государственной власти (статья 11, 12), публиковать на нём официальные документы регионального уровня (статья 13). В целом, Закон выдвигает на передний план задачу сохранения и развития национальных языков

Российской Федерации, её осуществление находится в компетенции государственной власти, которая ратует за сохранение "двуязычия и многоязычия" в стране.

Отдельный блок отечественных законов посвящен правам не доминирующих этнических общностей (коренных малочисленных народов). Постановлением Правительства РФ от 24 марта 2000 г. (ред. от 25 августа 2015 г.) утвержден Единый перечень коренных малочисленных народов РФ, который включает в себя 47 народов.

Действуют Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. No 82-ФЗ (ред. от 13 июля 2015г.) «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», Федеральный закон от 20 июля 2000 г. No 104-ФЗ (ред. от 28 декабря 2013 г.) «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», Федеральный закон от 7 мая 2001 г. No 49-ФЗ (ред. от 31 декабря 2014 г.) «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Российской Федерации», которые закрепляют права этих этносов в различных сферах жизнедеятельности.

Представителям этих народов предоставляются льготы и преимущества в области финансового, трудового, экологического права. Обеспечение прав национальных меньшинств и гарантий прав коренных малочисленных народов (малочисленных этнических общностей), включая поддержку их экономического, социального и культурного развития, защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни – одно из важных направлений государственной национальной политики Российской Федерации. Модель национальной политики с начала 2000-х гг. можно назвать моделью централизации. Региональное законодательство в данный период было приведено в соответствие с федеральным. Произошло сокращение количества субъектов Федерации за счет ликвидации целого ряда автономных округов и включения их в другие субъекты. Возникшая к этому времени стабилизация этносоциальной ситуации, видимо, стала причиной формирования у представителей органов власти иллюзии благополучия в рассматриваемой области: в октябре 2001 г. было ликвидировано Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики. Таким образом, самая многонациональная страна Европы, точнее всей Северной Евразии, осталась без специального органа государственной власти, непосредственно регулирующего процессы и несущего ответственность за положение дел в сфере национальной политики. У федеральных органов в постсоветский период не было четкого представления о месте, сути и содержании национальной

политики в системе государственного управления. Об этом может свидетельствовать элементарное перечисление названий (постоянно сменяемых) органов, которые отвечали за государственную национальную политику в период с 1991 по 2000 г.: Государственный комитет РСФСР по национальной политике, Государственный комитет по делам Федерации и национальностей, Министерство РФ по делам национальностей и региональной политике, Министерство по делам национальностей и федеративным отношениям, Министерство региональной и национальной политики, Министерство национальной политики, Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики. Среди наиболее заметных отметим публикацию в январе 2012 г. концептуально и проблемно насыщенной статьи тогдашнего Председателя Правительства

и кандидата в Президенты РФ В. В. Путина «Россия — национальный вопрос»;

создание при Президенте РФ в июне 2012 г. Совета по межнациональным отношениям; утверждение в декабре 2012 г. Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 г.; принятие в августе 2013 г. Федеральной целевой программы «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014–2020 гг.)»; создание в марте 2015 г. Федерального агентства по делам национальностей; утверждение в декабре 2016 г. Государственной программы «Реализация государственной национальной политики» (Постановление Правительства РФ от 29.12.2016 № 1532).

Все это говорит об изменении прежнего отношения властных структур к проблемам государственной национальной политики на уровне принимаемых решений нормативно-управленческого характера. В данном отношении особое значение имеет Стратегия как доктринальный документ. В концентрированном виде в нем выражены официальные установки властей в области государственной национальной политики. Они составляют руководящую основу практического управления — деятельности органов власти на всех уровнях (федеральном, региональном и муниципальном) по реализации целевых установок Стратегии, направленных на укрепление гражданского единства, гармонизацию межнациональных (межэтнических) отношений, поддержку этнокультурного многообразия и др. Однако многие фундаментально проблемные вопросы остались актуальными и после утверждения Стратегии.

Речь идет о базисных методологических основаниях и концептуальной строгости самого текста Стратегии, а также степени соответствия сформулированных задач тому положению дел, которое реально существует в указанной сфере общественной жизни. Не менее значимо осмысление механизма обеспечения межэтнической интеграции на разных уровнях организации российского общества. Для обсуждения обозначенных вопросов необходимо учитывать состояние общественного мнения, в том числе позицию разных групп экспертов по наиболее чувствительным и волнующим проблемам национальной политики, поскольку согласование провозглашаемых ориентиров и принимаемых органами власти практических решений с оценками и ожиданиями населения — важное условие успешной реализации национальной политики. Как отмечалось выше, корректировка текста Стратегии, осуществленная в декабре 2018 г., по сути, не затрагивала концептуальных вопросов, поэтому их обсуждение остается актуальной практической задачей, в том числе для исследователей В Стратегии Россия рассматривается как многонациональное государство, где существуют межнациональные отношения. В то же время в ней признается наличие лишь одной — российской — нации. Если в Концепции государственной национальной политики РФ 1996 г. нация рассматривалась как этнокультурный феномен, то в новом доктринальном документе она трактуется лишь как гражданская нация или нация-государство (российская нация). Однако в Стратегии эта концептуальная новация непоследовательна, поскольку понятие «российская нация» противоречит содержанию понятия «национальный», которое используется во всех других случаях не в политическом (гражданском) смысле, как в ситуации с российской нацией, а в этническом (этнокультурном) («национальная политика», «национальность», «межнациональное согласие», «межнациональные отношения» и др.). Иначе говоря, в тексте Стратегии наблюдается терминологическая путаница. Если следовать заданной в понимании российской нации логике, то неизбежно возникает вопрос: что такое межнациональные отношения и между какими нациями они существуют, если в стране есть лишь одна нация — российская? В последние десятилетия в российской социогуманитарной науке появилось понимание нации как политической (гражданской) общности в отличие от

этноса как этнокультурной общности. В то же время в повседневном обиходе, политическом дискурсе, а также в научных дискуссиях строгого и четкого разделения данных терминов не существует. Понятие «национальный» рассматривается, как и в Стратегии, в смысле «государственный», «гражданский» (например, национальный доход, национальные интересы государства и т. д.). В то же время под ним по-

прежнему имеют в виду «этнический», «этнокультурный» (национальная культура, национальность, межнациональные отношения,

межнациональные конфликты и т. п.). Многозначность понятий «нация» и «национальный» связана с различающимся опытом их использования: в англосаксонской традиции имеется в виду нация-государство, в российской — нациякультура. Примечательно, что в действующем в России Федеральном законе от 17.06.1996 № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» нация до сих пор понимается как нация-культура, а понятие «национальный» используется в смысле «национально-культурный». Многолетняя полемика в России между сторонниками гражданской (политической) и этнической (культурной) трактовки нации не обернулась явной победой одной из сторон. Мало того, большинство политиков, экспертов и рядовых граждан до сих пор остаются приверженцами второй из них. Поэтому важны не конфронтация и уж тем более не попытки вытеснить из общественного и политического оборота этнокультурное понимание нации, а согласование двух позиций. Если исходить из нынешнего положения дел, правилен вывод, согласно которому нация существует и как нация-культура, и как нация-государство, т. е. в двух формах. Содержащаяся в официальных документах установка властей на рассмотрение России как одной нации по сути противоречит положению Конституции о ней как многонациональном государстве (многонациональном народе). Это не соответствует также устойчивой российской традиции понимания нации как этнокультурного феномена. Поэтому речь должна идти не о замене одного смысла понятия нации другим, на чем настаивают некоторые ученые, а об их терминологическом различении.