

ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ

DOI: 10.26794/2226-7867-2019-9-5-79-85
УДК 323.172(045)

Национальная политика в многонациональном государстве: баланс интересов или гегемония власть имущих?

П. С. Селезнёв^а, И. Л. Шалаев^б

^{а, б} Финансовый университет, Москва, Россия

^а <https://orcid.org/0000-0001-5439-8630>; ^б <https://orcid.org/0000-0002-3010-4279>

АННОТАЦИЯ

В статье описываются основные принципы и виды реализации национальной политики в многонациональных государствах. Приведены примеры из мировой практики, раскрывающие проблемы сосуществования различных наций в условиях единого политического пространства. Авторы подробно анализируют известные причины и модели формирования крупных полиэтнических государств, где существует острая необходимость проведения национальной политики, основанной на определенных принципах, напрямую зависящих от стратегии построения главного политического института. Авторы также обращают внимание на изменчивость подходов к государственному строительству при сохранении существенных признаков, адаптированных к современным реалиям. Подробно рассматривается российский опыт межэтнического взаимодействия и национального самоопределения, а также попытки унификации культурной, конфессиональной, языковой идентичности, подавления сепаратистских настроений, причины появления которых особенно выделяются в качестве одной из главных категорий, характеризующих осуществимость, актуальность, дальновидность стратегии развития национальных отношений. В статье особо выделяется правовое закрепление Концепции государственной национальной политики Российской Федерации, направленное на сохранение государственной целостности и недопущение сепаратистских настроений. Также приведена классификация межнациональных конфликтов по разным основаниям, известным в мировой практике. Предложен комплекс мер по долгосрочной гармонизации межэтнического взаимодействия в РФ.

Ключевые слова: национальная политика; этнос; автономия; многонациональное государство; национальное меньшинство; инкорпорация; ассимиляция; ирредентизм

Для цитирования: Селезнев П.С., Шалаев И.Л. Национальная политика в многонациональном государстве: баланс интересов или гегемония власть имущих? *Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета*. 2019;9(5):79-85. DOI: 10.26794/2226-7867-2019-9-5-79-85

ORIGINAL PAPER

National Policy in a Multinational State: Balance of Interests or Hegemony of Powers that Be?

P.S. Seleznev^а, I.L. Shalaev^б

^{а, б} Financial University, Moscow, Russia

^а <https://orcid.org/0000-0001-5439-8630>; ^б <https://orcid.org/0000-0002-3010-4279>

ABSTRACT

The article is devoted to the basic principles and types of implementation of national policies in multinational states. We give examples from world practice that reveal the problems of the coexistence of various nations in a single political space. In the article, the authors analyse in detail the well-known causes and models of the formation of large multi-ethnic states, in which there is an urgent need for a national policy based on certain principles that directly depend on the strategy of building the leading political institution. The author draws attention to the evolutionary variability of approaches to state-building while maintaining significant features, but adapted to modern realities. The Russian experience of interethnic interaction, national self-determination and attempts to unify cultural, confessional, linguistic identity, suppression of separatist sentiments, the reasons for the appearance of which are particularly highlighted as one of the main categories characterizing the feasibility, relevance, and foresight of the development strategy of national relations, are examined in detail. Legal consolidation of the Concept of state national policy of the Russian Federation stands out as the most democratic event in Modern Russia, aimed at maintaining state integrity, preventing separatist sentiments. We also give the classification of interethnic conflicts on various grounds known in world practice. Finally, we propose a set of measures for the long-term harmonisation of interethnic interaction in the Russian Federation.

Keywords: national policy; ethnos; autonomy; multinational state; national minority; incorporation; assimilation; irredentism

For citation: Seleznev P.S., Shalaev I.L. National policy in a multinational state: Balance of interests or hegemony of powers that be? *Gumanitarnye Nauki. Vestnik Finansovogo Universiteta = Humanities and Social Sciences. Bulletin of the Financial University*. 2019;9(5):79-85. DOI: 10.26794/2226-7867-2019-9-5-79-85

Проблема совместного проживания различных этнических общностей возникала в процессе формирования государственности во всех регионах мира. Острейшим образом необходимость регулирования отношений между этническими общностями и предотвращения конфликтов на почве национальной неоднородности проявилась в многонациональных государствах, объединивших в рамках своего пространства различные нации и народности. Национальная политика представляет собой комплекс государственных мер, направленных на агрегацию интересов специфических социальных групп. Данные социальные группы объединяют индивидов благодаря общему языку, территории, менталитету, исторической памяти.

На протяжении столетий происходило формирование империй, сопряженное с борьбой между народами за господство над территориями. Зачастую успех в приобретении новых владений определялся военным превосходством той или иной стороны. Возникновение крупных многонациональных государств происходило по нескольким сценариям:

1. *Мирное присоединение территорий, населенных племенами, не имеющими собственной государственности.*

В 1557 г. в состав Русского государства были включены земли башкирских племен, которые на протяжении всей своей истории фактически не имели собственной государственности — в разные времена территория современного Башкортостана являлась частью Казанского ханства, Нагайской Орды. С падением Казани в 1552 г. башкирские племена (бурзян, мин, усерган, кыпсак) потеряли господина в лице могучего Казанского ханства. Именно в 1557 г. большинство башкир добровольно приняли подданство России, политически стабильного и развитого соседа.

2. *Аннексия территорий соседних государств.*

Обострение геополитической обстановки в Европе в преддверии Второй мировой войны в определенной степени перешло в активную фазу после отчуждения нацистской Германией Судетской области суверенной Чехословакии 10 октября 1938 г. Стоит обратить внимание на то, что откровенная аннексия территории не вызвала осуждения и санкции со стороны ведущих европейских держав (Великобритании, Франции, Италии). Державы шли по пути «усмирения агрессора малой кровью», выполняя условия Мюнхенского соглашения (1938 г.). В Германии того времени активно пропагандировались идеи ирредентизма — объединения всех этнических немцев в рамках единого политического пространства,

большинство населения Судетской области являлось титульной нацией Третьего рейха — немцами. Предшественницей Судет была этнически родственная Германии Австрия, которая была аннексирована 12 марта 1938 г. по «аншлюсу».

3. *Добровольное объединение государственных образований.*

Ход Первой мировой войны сопровождался активизацией национально-освободительных движений западных славян, в частности чехов и словаков, борьба с общим врагом обусловила появление проекта чеха Томаша Масарика о создании суверенного государства, основанного на союзе — «свадьбе» Чехии и Словакии. Объединение было поддержано странами Антанты, которые в период войны снабжали национально-освободительные движения снаряжением для борьбы с Австро-Венгрией. Так, в период 1918–1992 гг. существовало государство Чехословакия.

4. *Массовые миграции.*

С момента открытия Христофором Колумбом в 1492 г. Северной Америки началось заселение территорий «Новой Англии» мигрантами из «старушки Европы». По мере развития производства массово были завезены представители негроидной расы с Африканского континента для рабского труда на плантациях. Образованные в 1776 г. Соединенные штаты Америки в разные периоды стали центром притяжения для мигрантов со всего мира (Европа, Ближний Восток, Средняя Азия, Юго-Восточная Азия, страны постсоветского пространства, Южная Америка, Мексика, Куба и др.). Таким образом, государство превратилось в «плавильный котел» не только различных этнических групп, но и рас.

Существование любого полиэтнического политического института, ведущего от имени общества внешнюю и внутреннюю политику, требует выбора концепции совместного проживания различных этнических групп. Данная концепция должна обеспечивать баланс, в условиях которого маловероятен сепаратизм, иначе такое государство не жизнеспособно. Для государства важно определение целей национальной политики. Выделяются следующие разновидности целей: национальная консолидация, межэтническая консолидация, этническое обособление, сохранение национальной «чистоты» и защита от влияния интернационального воздействия. В зависимости от поставленной цели вырабатываются способы и принципы осуществления национальной политики. Вспомним, что в классическом трактате Никколо Макиавелли «Государь» обозначены 3 способа удержания и интегрирования новых земель:

1. *Уничтожение.* То есть предполагается ликвидация государственности или геноцид населения данного региона. Данный подход является антигуманным.

Идея «уничтожения» Макиавелли нашла отражение в программах Генриха Гиммлера в нацистской Германии, ставившей перед собой цель удержания завоеванных территорий путем уничтожения 80% коренного населения и онемечивания оставшихся 20%. Таким образом, в сознании покоренного народа был создан образ завоевателя, врага. Это обусловило становление национально-освободительных движений в тылу воюющей Германии. Примером служит польское национально-освободительное движение — Армия Людова, вставшее на защиту своей этнической идентичности.

2. *Переселение на жительство.* То есть — внедрение в систему национального самоуправления представителей этноса-победителя.

Присоединенные к Российской империи в период с 1865–1876 гг. государственные образования Средней Азии были «зацементированы» образованным в 1867 г. Туркестанским генерал-губернаторством, предполагавшим постоянное присутствие на территории «наместников» — генерал-губернаторов Его Императорского Величества, что легитимировало присутствие России [5].

3. *Предоставление права жить по своим законам.* Данный метод не предполагает насильственной интеграции в культурную, правовую и религиозную среду титульной нации. Такое существование предполагает автономное, почти суверенное нахождение национальных территорий в составе государства.

Чеченская Республика — субъект федерации, который, несмотря на закрепленные в Конституции РФ положения о равенстве всех субъектов федерации, обладает особым статусом по сравнению даже с подобными национальными автономиями, это обусловлено политикой РФ по недопущению сепаратизма в данном регионе — повторного открытия «кровоточащей раны», некогда угрожавшей целостности всей страны (1994–1996, 1999–2000 гг.). Так, например, по данным Единого портала бюджетной системы РФ, бюджетная обеспеченность Чеченской Республики в 2017 г. до распределения дотаций составляла 24,5%, а после распределения — уже 58,6%, что прямо свидетельствует о высокой дотационности этого субъекта и о готовности федерального центра эти трансферты начислять. По словам Е.М. Примакова, академика РАН, удалось добиться того, что при сохранении ряда религи-

озных традиционных особенностей Чечня стала реальной частью России [8].

Идеи переселения на жительство и предоставления права жить по своим законам и ныне включены в национальные политики государств.

Истории известны примеры коренных метаморфоз национальной политики. Так, например, Октябрьская революция 1917 г. полностью разрушила весьма консервативную и прорусскую национальную политику Российской империи, во многом основанную на теории официальной народности С.С. Уварова и ее ключевых естественных для России принципах: самодержавии, православии, народности [1]. Уваров видел стабильность и развитие страны в консолидации всех российских народностей под началом русского народа и православной веры как неотъемлемой части менталитета национального большинства. Также данная концепция предполагала постепенную русификацию в процессе инкорпорации территорий нерусских народов. Но стоит заметить, что национальная политика Российской империи, несмотря на курс русификации и ассимиляции, являлась довольно гибкой в вопросах инкорпорации новых государств. Например, Финляндия практически сохранила свою нормативную, культурную, языковую независимость. Присоединенные Бухарский эмират (1868 г.), Хивинское ханство (1873 г.), Кокандское ханство (1876 г.) и иные среднеазиатские государства получили возможность жить в естественной религиозной среде. Все это позволяло обеспечивать легитимность российского господства на данных территориях. Достоинством политики России того времени является отсутствие территориально-административного воплощения национального вопроса, что позволяло постепенно сглаживать национальную дифференциацию, мешающую формированию единого русского народа [2].

После Октябрьской революции 1917 г. в России было провозглашена принципиально новая национальная политика, основанная на идеях интернационализма. Парадоксально, но именно тогда был запущен обратный процесс — национальная реинтеграция. Ленинская программа федерального образования СССР в 1922 г. заложила «бомбу замедленного действия», обусловленную выделением национальных республик и автономий в СССР и в РСФСР. Следующим шагом была передача первостепенных или не менее важных второстепенных республиканских постов представителям титульной нации данного субъекта, что явилось неким «жестом доброй воли» со стороны высшего руководства стра-

ны. Подобные «жесты» проявились в культуре, политике, экономике. Такие действия нарушили естественный ход мирной унификации и стали одной из причин развала СССР в будущем. Республиканские элиты постепенно превращались в мононациональные формирования, состоящие из представителей титульной нации. Некогда дарованное местным этносам право участвовать в управлении автономией прочно укрепилось в национальном самосознании населения, малейшее отступление центра от линии вызывало недовольство общественных масс. Эскалация подобных конфликтов произошла в период перестройки. Ярким примером являются Декабрьские массовые протесты и народные восстания против коммунистической партии в г. Алма-Ате Казахской ССР (17–18 декабря 1986 г.). Причиной событий послужило снятие с должности первого секретаря компартии Казахстана Динмухамеда Кунаева и замена его на представителя неказахской национальности Геннадия Колбина, первого секретаря Ульяновского обкома. Протестующие требовали назначения на должность главы республики представителя коренного населения. Декабрьские события явились одним из первых прецедентов выступлений против диктата центра на национальной почве. Разгул казахского национализма вынудил центральные власти пойти на уступки, поэтому в 1989 г. на пост главы республики был назначен казах Нурсултан Назарбаев. То есть политика СССР по отношению к союзным республикам предполагала выработку традиции и культуры политического участия коренных этнических групп — все это впоследствии сыграло против центра. Стоит заметить, что уже 16 декабря 1991 г. Казахстан провозгласил свою независимость. Начавшийся в 1990 г. «парад суверенитетов» явился следствием неадекватной национальной политики советского руководства, породившей национальное неравенство с перевесом в пользу национального меньшинства.

Уже в современной России в 1996 г. был издан Указ Президента РФ от 15.06.1996 № 909 «Об утверждении Концепции государственной национальной политики Российской Федерации», заложивший основу межнационального взаимодействия. А также были определены основные приоритеты:

1. Развитие федеративных отношений, обеспечивающих гармоничное сочетание самостоятельности субъектов Российской Федерации и целостности Российского государства.

2. Развитие национальных культур и языков народов Российской Федерации, укрепление духовной общности россиян.

3. Обеспечение политической и правовой защищенности малочисленных народов и национальных меньшинств.

4. Достижение и поддержание стабильности, прочного межнационального мира и согласия на Северном Кавказе.

5. Поддержка соотечественников, проживающих в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, а также в Латвийской Республике, Литовской Республике и Эстонской Республике, содействие развитию их связей с Россией.

Последний пункт свидетельствовал о попытке выстроить систему поддержки русскоязычного населения, оказавшегося за пределами юрисдикции РФ. Данный Указ провозгласил не только названные ранее приоритеты деятельности, но и принципы осуществления национальной политики в целом. Таким образом, были сформулированы следующие принципы:

1. Равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от его расы, национальности, языка, отношения к религии, принадлежности к социальным группам и общественным объединениям.

2. Запрещение любых форм ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

3. Сохранение исторически сложившейся целостности Российской Федерации.

4. Равноправие всех субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти.

5. Гарантия прав коренных малочисленных народов в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

6. Право каждого гражданина определять и указывать свою национальную принадлежность без всякого принуждения.

7. Содействие развитию национальных культур и языков народов Российской Федерации.

8. Своевременное и мирное разрешение противоречий и конфликтов.

9. Запрещение деятельности, направленной на подрыв безопасности государства, возбуждение социальной, расовой, национальной и религиозной розни, ненависти либо вражды.

10. Защита прав и интересов граждан Российской Федерации за ее пределами, поддержка со-

отечественников, проживающих в зарубежных странах, в сохранении и развитии родного языка, культуры и национальных традиций, в укреплении их связей с Родиной в соответствии с нормами международного права [6].

Анализируя данные принципы, можно сделать вывод, что общая тенденция либерализации и демократизации всех сфер российского общества нашли отражение в концепции государственной национальной политики. После подписания Договора «О разграничении предметов ведения между органами государственной власти РФ и Республики Татарстан и взаимном делегировании полномочий» перед руководством страны была поставлена задача укрепления федерации путем создания благоприятных условий для существования национальных республик в составе РФ. Это было обусловлено необходимостью борьбы с сепаратистскими настроениями. Вспоминая опыт Татарстана, можно отметить, что в период «парада суверенитетов РСФСР» там все чаще раздавались националистические лозунги: «Мы помним 1552 год», «Свобода». Одной из причин разгула сепаратизма в РФ можно назвать то, что вопросы разграничения полномочий между субъектами федерации и центром не были разрешены, точка в этом вопросе была поставлена лишь с принятием Конституции РФ 12 декабря 1993 г., в которой Глава 3 полностью посвящена федеративному устройству. Почти разрушенная вертикаль власти не была в состоянии контролировать процессы, происходившие в регионах, тем самым способствовала расширению полномочий субъектов. Например, стоит вспомнить фразу, произнесенную Председателем Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельциным 8 августа 1990 г.: «Берите суверенитета столько, сколько сможете проглотить», т.е. неспособность нового политического руководства управлять многонациональной и неоднородной страной была компенсирована санкционированной передачей регионам любого объема полномочий. Позднее Ельцин, оправдываясь, заявил, что брать суверенитет можно только в тех объемах, в которых «можете осилить», иначе «надорветесь».

По словам В.Н. Лексина, руководителя научного направления Института системного анализа РАН, в России продолжают опасные процессы, заложенные еще в СССР, в области обеспечения принципа равенства этносов. Важнейшей необходимостью в современной России является «восстановление равного статуса разных народов и этносов, которые проживают в России, и в первую очередь — восстановление права на институциональное закрепление

национальной идентичности системообразующей нации нашего государства — русского народа» [3].

Существование этнических образований в пределах одной территории может породить национальные конфликты, природа которых разнородна. По причинам возникновения конфликтов различают следующие категории:

1. *Территориальные.* Данные конфликты связаны со стремлением тех или иных этнических групп к отделению от полиэтнического государства — к сепаратизму (Косовская война 1998–1999 гг. в Югославии).

2. *Экономические.* Данный вид связан с хозяйственно-производственной дискриминацией национальной территории. Например, определение национальной территории сырьевым придатком без перспективы экономического развития. (Борьба Индийского национального конгресса во главе с Махатмой Ганди против британского колониализма в 20-е гг. XX в.).

3. *Социальные.* Данный вид связан с ограничением доступа представителей национальных сообществ к общепринятым социальным лифтам, а также с ущемлением прав нации по сравнению с другими. (Первое Сербское восстание 1804–1813 гг. против турок-османов).

4. *Культурно-языковые.* Данный вид связан с насильственной интеграцией этнической общности в культурное и языковое пространство доминирующей нации, осуществляемой путем запрета и объявления вне закона национального языка, культуры, верования, традиций и т.д. Как правило, запрет национального языка предполагает отказ от получения образования на нем, что приводит к уничтожению культурной идентичности этой общности и унификации, ассимиляции полиэтнического населения («Крымская весна» в марте 2014 г.).

Национальная политика в долгосрочной стратегии многонационального государства, ставящего перед собой цель стабильного развития, направлена на превентивное воздействие на возможные факторы межнациональных территориальных, экономических, социальных, культурно-языковых конфликтов.

Мировой политической науке известны примеры, когда государство в основу стратегии национальной политики закладывает изоляционизм определенных территорий, непризнание иного культурного кода у части своего населения. В качестве примера можно привести ситуацию в Турции, которая угнетает и дискриминирует граждан курдского происхождения, проживающих в турецком Курдистане.

У курдов не только нет независимости, но они даже не обладают автономией в составе Турции. Этот народ на протяжении многих лет ведет борьбу за национальное освобождение. Жесткость, военные методы, реакционность турецких властей по отношению к курдам лишь увеличивают уровень сепаратизма в данном регионе. Общая численность курдов составляет 30–40 млн человек. При этом более 48% всего народа проживает в Турции, 25% — в Иране, 17% — в Ираке, 4% — в Сирии. Анализируя проблематику курдского вопроса в Турции, можно сказать, что поддержка курдами первого президента Турецкой Республики и основателя Республиканской народной партии Мустафы Кемаль в его борьбе против «колонизаторов и империалистов» являлась ошибочной, поскольку обещания о создании курдско-турецкой федерации были лишь популистскими лозунгами. Ведь после победы над греками Кемаль начал политику ущемления прав курдов: запрет курдского языка и самого слова «курд» (их называли «горными турками»). Все это переросло в настоящий геноцид. Почти половина населения иракского Курдистана была переселена подальше от границы в так называемые «образцовые поселки» — фактически гетто. Мустафа Кемаль удовлетворенно заявил: «Я вижу великий знак того, что Турция очистилась от иноземцев и предателей. Отныне Турция принадлежит туркам!» [7].

Ущемление прав курдского населения спровоцировало образование национально-освободительных движений. В 1978 г. националистами была создана Рабочая Партия Курдистана (РПК). 15 августа 1984 г. она начала войну на юго-востоке Турции. Ныне находящийся под арестом лидер курдов Абдула Оджалан во время своего приезда в Москву в ходе встречи с группой депутатов Государственной Думы заявлял, что курдскую проблему необходимо решать путем создания курдско-турецкой федерации. То есть и сегодня решить курдский вопрос возможно лишь в ходе федерализации Турции, что не соответствует принятой концепции национальной политики действующего президента Реджепа Тайипа Эрдогана, поставившего цель возродить Османскую империю [4].

Таким образом, можно сделать вывод, что национальная политика в многонациональном государстве является сложнейшей материей, которая подчинена конкретным целям действующего руководства. Как показывает история, ошибки в выработке общей стратегии национальной политики способны породить длительные межэтнические конфликты, которые нарушают стабильность в госу-

дарстве. При определенных условиях нестабильность в межэтнических отношениях способна нарушить целостность государства.

Но вернемся к основному вопросу, поставленному в статье: национальная политика — это баланс интересов этнических общностей или же гегемония одной из них? На основании анализа исторических фактов можно сделать вывод о том, что баланс интересов — это идеализированное представление о сущности деятельности в вопросах этнических общностей, поскольку еще ни одно полиэтничное государство мира не приблизилось к состоянию равного положения национальных большинства и меньшинства ввиду ряда политических причин. Баланс в межэтническом государстве достигается при помощи разумной стандартизации — путем уменьшения различий в культуре, языке, менталитете. Тогда постепенно сглаженная дифференциация общества приведет к балансу и мирному сосуществованию теперь уже близких этнических общностей. В таком случае рационально предположить, что отсутствие баланса приводит к гегемонии большинства (парадоксально, но история доказала, что гегемоном может быть и меньшинство).

Для России жизненно необходимо состояние межнациональной гармонии, что в разные периоды истории имело различное выражение, например невозможна была бы победа нашего народа над немецко-фашистскими захватчиками без единения народов СССР, их монолитного единодушия и единообразия. Сегодняшней Российской Федерации необходимо остановить процесс обособления в рамках этнических территорий и углубления национальной дифференциации, а также закрепить правовой статус русского народа как государствообразующего и объединяющего народы России — ее богатство. В качестве решения этой задачи можно рассматривать следующий комплекс мер:

1. Пересмотр Федеративного договора и Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации (Москва, 31 марта 1992 г.) в части определения полномочий субъектов РФ в зависимости от территориального статуса (республик, краев, автономных округов и областей). Введение административного деления РФ по территориальному принципу с соблюдением реального, а не декларативного равенства.

2. Правовое закрепление статуса русского народа в ст. 3 п. 1 Конституции РФ от 12.12.1993.

