

О РАЗРЕШЕНИИ ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ ПОНЯТИЙ НАЦИОНАЛЬНОГО ВОПРОСА И НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

© 2016 г. Владимир Николаевич Алфимцев¹

В 2012 г. открылся новый этап национальной политики нашего государства. Автор подвергает критическому анализу понятие “национальный вопрос”, исходя из генезиса его окончательной формулировки в начале XX в., а также через соотношение с понятием национальной политики. Для этого рассматриваются точки зрения исследователей, занимавшихся данной проблематикой на рубеже веков, законодательные и конституционные акты, регулирующие национальную политику Российской империи и Советской России в первые годы своего существования, а также статистические данные, способные охарактеризовать отдельные стороны жизни общества. Автор приходит к выводу о диалектической обусловленности национального вопроса и национальной политики в современном понимании и вместе с тем об их взаимоисключаемости.

Guided by the opening in 2012 of a new phase of national policy, the author criticizes the concept of “the national question”, based on the genesis its final formulation in the early XX century, and also through interaction with the notion of national policy. It explores the perspective of the researchers involved in this area at the turn of the century, legislative and constitutional acts regulating the national policy of the Russian Empire and Soviet Russia in the first years of its existence, as well as statistics, is able to describe the separate sides of life of society. The author comes to the conclusion dialectical conditionality of the national question and national policy in the modern sense, and, however, their incompatibility.

Ключевые слова: нации, права, равенство, самоопределение, национальный вопрос, национальная политика, Российская Империя, Декларация прав народов России, конституционно-правовое решение.

Key words: nations, rights, equality, self-determination, national problem, national policy, Russian Empire, Declaration of the rights of the peoples of Russia.

В отечественном дискурсе о межнациональных проблемах понятие “национальный вопрос” укоренилось очень давно, однако акад. В.А. Тишков справедливо указывает, что “само выражение “национальный вопрос” (вопрос для кого?) уже давно не употребляется в мировой науке и в политике. В зоне бывшего СССР, прежде всего в России, им продолжают пользоваться даже лидеры государства”². В условиях конструирования государственной национальной политики, новый этап которой был открыт с принятием Стратегии государственной национальной политики до 2025 г. (далее – Стратегия), представляется, что даже такие устоявшиеся термины, как “национальный вопрос”, должны быть подвергнуты критическому анализу с позиций возможности их использования в современной парадигме деятельности государства по гармонизации межнациональных отношений.

Разрешению проблемы соотношения понятий “национальная политика” и “национальный вопрос” посвящена данная статья, что в итоге позволит внести ясность в их семантическое значение и приведет к более точному их использованию или избавит отечественный дискурс от лишнего. Для достижения указанной цели следует обратиться в первую очередь к смыслу данных понятий в их наиболее

распространенной трактовке, а также проследить историю их возникновения.

Если рассматривать понятие “национальная политика”, то можно сказать, что в целом подход к данному феномену со стороны различных исследователей, как отечественных, так и зарубежных, не имеет принципиальных отличий.

В частности, Г.Н. Нурышев указывает, что национальная политика в России – комплекс политических и организационных мер, проводимых властями России в отношении народов разных национальностей (национальных меньшинств), проживающих на её территории³.

К государственной национальной политике в ее традиционной трактовке, с точки зрения В.Ю. Зорина, относятся вопросы состояния и развития этнического разнообразия населения страны; учет и реализации прав, запросов и интересов граждан и этнических общностей, связанных с сохранением их культуры, традиций, языка; разработка и анализ действия конституционно-правовых норм и деятельность специализированных государственных институтов в данной сфере; государственные программы и проекты в области развития, сохранения культуры и языка, деятельность общественных движений и организаций этнокультурного направления; мониторинг этноконфессиональной ситуации и прикладные научные исследования⁴.

¹ Заместитель начальника отдела Правового управления ГУ МВД России по Московской области, кандидат юридических наук (E-mail: v.alfim@mail.ru).

Vladimir Alfimtsev, deputy head of the Legal division of the Main Department of the MIA of Russia in Moscow region, PhD in Law (E-mail: v.alfim@mail.ru).

² Тишков В.А. Россия: национальный ответ // http://www.valerytishkov.ru/cntnt/novye_publicacii/rossiya_na.html (Дата обращения: 20 мая 2015 г.).

³ См.: Нурышев Г.Н. Внутренняя геополитика России: исторические основания и современные вызовы // Изв. РГПУ им. А.И. Герцена. Т. 5. 2005. № 11. С. 34.

⁴ См.: Феномен идентичности в современном гуманитарном знании: к 70-летию академика В.А. Тишкова / Сост. М.Н. Губогло, Н.А. Дубова. М., 2011. С. 250.

В самой Стратегии, аккумулирующей достижения правовой и философской мысли, указывается, что основными вопросами государственной национальной политики Российской Федерации, требующими особого внимания государственных и муниципальных органов, по-прежнему являются:

а) сохранение и развитие культур и языков народов Российской Федерации, укрепление их духовной общности;

б) обеспечение прав коренных малочисленных народов и национальных меньшинств;

в) создание дополнительных социально-экономических и политических условий для обеспечения прочного национального и межнационального мира и согласия на Северном Кавказе;

г) поддержка соотечественников, проживающих за рубежом, содействие развитию их связей с Россией.

Большинство же зарубежных исследователей, рассматривая варианты построения гармоничного общества, аналогично сводят круг проблем воздействия государства на сферу межнациональных отношений к противостоянию межнациональным и межрасовым конфликтам, сохранению и развитию культурного и национального многообразия, защите от дискриминации, обеспечению прав национальных меньшинств (С. Хантингтон, Э. Хобсбаум, Я. Алибай-Браун, Д. Келлас, Л. Уайт и др.), тем самым ограничивая понятие национальной политики соответствующими направлениями.

Подводя краткий итог, можно сказать, что национальная политика – это деятельность государства по обеспечению межнационального мира и всестороннего развития наций. Ведь именно этими двумя направлениями охватываются и противодействие противоречиям и конфликтам, и развитие культур и языков, и зачастую остальные выделяемые исследователями признаки.

В то же время в господствующей точке зрения на понятие национального вопроса в нем выделяются два существенных признака, а именно: совокупность ряда проблем взаимодействия между нациями, охватывающая все сферы жизни общества (правовые, политические, социокультурные, экономические и др.), а также принадлежность его различным историческим эпохам⁵.

В частности, Э. Хобсбаум отмечал, что “национальный вопрос” находится в точке пересечения политики, техники и социальных процессов”⁶.

⁵ См.: Энциклопедия социологии // <http://dic.academic.ru/dic.nsf/socio/2326/НАЦИОНАЛЬНЫЙ> (Дата обращения: 17 мая 2015 г.); Словарь социолитических терминов // <http://sociolinguistics.academic.ru/436/Национальный> (Дата обращения: 17 мая 2015 г.); *Хабриева Т.Я.* Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование. М., 2010. С. 3; *Мусаев Л.А.* Национальный вопрос в России: опыт прошлого и некоторые аспекты его современного политико-правового решения // Вестник Пермского ун-та. Сер. “Юридические науки”. 2010. № 4 (10). С. 32; *Торшин А.П.* Укрепление межнациональных отношений – важнейшая задача современной России // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 10. С. 6; *Степанова А.А.* Национальный принцип и федеративное устройство России // Там же. 2014. № 8. С. 6.

⁶ *Хобсбаум Э.* Нации и национализм после 1780 года // http://aleksandr-kommari.narod.ru/hobsbaum_nacii.html (Дата обращения: 21 января 2016 г.).

Вместе с тем само понятие “национальный вопрос”, возникшее в общественно-политической жизни конца XIX – начала XX в. в трудах подавляющего большинства исследователей того времени, занимавшихся данной проблематикой (А.Д. Градовский, К.Д. Кавелин, Б.Н. Чичерин, М.Н. Катков, В.С. Соловьев, М.А. Бакунин, О. Бауэр, К. Реннер, В.И. Ленин, И.В. Сталин и др.), ставится исключительно в виде политико-правовой категории, включающей неравенство наций, отсутствие возможности их политического самоопределения, а также запрет или ограничение на пользование их родным языком.

А.Д. Градовский, всесторонне изучавший национальный вопрос, в своих трудах пришел к выводу о его естественноисторической, культурной и политической основах, главное положение из которых занимает последняя: “Другими словами, национальный принцип отныне следует формулировать следующим образом: “Каждая народность, то есть совокупность лиц, связанных единством происхождения языка, цивилизации и исторического прошлого, имеет право образовать особую политическую единицу, то есть особое государство”. Такова политическая основа национального вопроса в современном смысле этого слова”⁷.

Вместе с тем он отмечал, что естественное право народа на самостоятельное развитие “оставалось бы мертвой буквой, если бы осуществление его не обеспечивалось коренным внешним условием – политической самостоятельностью народа”⁸. Несмотря на указанное им деление, и культурная основа, и естественноисторическая основа сводились к возможности самостоятельного развития, являясь скорее не основами, а различными гранями одного и того же права на самоопределение.

О. Бауэр в работе “Национальный вопрос и социал-демократия” указывал на необходимость обеспечения нациям равенства и возможности непрерывного развития своей культуры, включающей возможность получения образования на своем языке и пользования своим языком в быту: “Итак, конституция, дающая каждой нации возможность развивать свою культуру; конституция, не заставляющая нации завоевывать власть и постоянно поддерживать ее в борьбе за влияние на государство; конституция, при которой власть нации не покоится на господстве меньшинства над большинством”, – а также на необходимость обеспечения самоопределения наций в виде автономии⁹.

К. Реннер, рассуждая о национальной проблеме в Австрии, выделял три вопроса, подлежащих разрешению: о способе соединения всех членов нации в единый союз (организационный принцип); о сумме прав, принадлежащих нации как организационной единице (вопрос компетенции); о способе объединения всех наций в единое общее государство (способ федерирования)¹⁰.

Свое видение национального вопроса с позиции марксизма в 1913 г. дал И.В. Сталин, сведя его решение к основным пунктам, а именно: полная демократизация страны; право на самоопределение; областная автономия; национальное равноправие во всех его видах (язык,

⁷ *Градовский А.Д.* Национальный вопрос в истории и в литературе. СПб., 1873. С. 10.

⁸ Там же. С. 11.

⁹ См.: *Бауэр О.* Национальный вопрос и социал-демократия. СПб., 1909. С. 333.

¹⁰ См.: *Реннер К.* (Шпрингер Р.) Национальная проблема: борьба национальностей в Австрии / Пер. с нем. / Под ред. и предисл. М.Б. Ратнера. М., 2010. С. 16.

школы и пр.); запрет всех без исключения видов национальных привилегий и какого бы то ни было стеснения или ограничения прав национальных меньшинств; принцип интернационального сплочения рабочих¹¹.

Вопрос о сущности самоопределения наций как политического самоопределения был дополнительно рассмотрен В.И. Лениным, указавшим, что “если мы хотим понять значение самоопределения наций, не играя в юридические дефиниции, не “сочиняя” абстрактных определений, а разбирая историко-экономические условия национальных движений, то мы неизбежно придем к выводу: под самоопределением наций разумеется государственное отделение их от чуженациональных коллективов, разумеется образование самостоятельного национального государства”¹².

Тем самым под “национальным вопросом” в период его окончательной постановки (возьмем это обобщающее понятие, не пытаясь выделить отдельные этапы его возникновения и их последовательность, так как это не влияет на существо рассматриваемого вопроса) в начале XX в. все-таки следует понимать совокупность проблем, связанных с политическим и правовым гнетом, ущемлением наций в силу имеющегося неравенства, возникающую в обществе в связи с изменением национальной структуры общества, вызванным ростом производительных сил, городов и подвижностью населения.

Исходя из этого, оба выделенных существенных взгляда на национальный вопрос не до конца точны и не соответствуют его сути в изначальной постановке. Возникающее несоответствие объясняется тем, что, как и любое общественное явление, национальный вопрос и его формулировка видоизменялись, так же как изменялись и материальные условия существования и взаимодействия наций, в которых он ставился. Как отмечает В.Н. Кудряшев, трактовка национального вопроса, его приоритеты, содержание и элементы менялись с течением времени, отражая происходившие трансформации в национальных процессах¹³.

Кроме того, определенный толчок в этом направлении в теоретическом плане был дан И.В. Сталиным, указавшим, что национальный вопрос не является постоянным и самодовлеющим, не меняющим своего направления и характера на протяжении истории: “Национальный вопрос имеет не всегда одинаковый характер, характер и задачи национального движения меняются в зависимости от различных периодов развития революции”¹⁴. Однако, на мой взгляд, возможно не согласиться с указанным мнением, ибо здесь происходит смешение понятий “национальный вопрос” и “национальные отношения”. Национальные отношения, безусловно, меняют свой характер на протяжении истории, однако национальный вопрос является лишь их квинтэссенцией и иллюстрацией на определенном, ограниченном историческими рамками этапе их развития.

Представляется, что в данном случае И.В. Сталин противоречит своей более поздней точке зрения (высказанной в 1952 г.) об основах политической экономии: “Наши экономисты должны покончить с этим несоответствием между старыми понятиями и новым положением вещей в нашей социалистической стране, заменив старые понятия новыми,

соответствующими новому положению. Мы могли терпеть это несоответствие до известного времени, но теперь пришло время, когда мы должны, наконец, ликвидировать это несоответствие”¹⁵. Данное замечание справедливо и для рассматриваемого понятия “национальный вопрос”, в котором в настоящее время осталась лишь форма, а содержание выхолащено.

Помимо этого, проследив дальнейшие исторические события, мы увидим, что к набравшему решению национального вопроса приступили 2 ноября 1917 г., путем принятия Декларации прав народов России. Несмотря на то что право на самоопределение было закреплено в Декрете о мире 1917 г. и практически было использовано при признании независимости Украины, Белоруссии, Закавказья, Бухарской и Хорезмской народных советских республик, можно сказать, что это был первый правовой акт, специально посвященный национальному вопросу, в истории нашего государства. Четыре ключевых принципа, отраженные в ней, долгое время составляли основу национальной политики, проводимой в нашей стране. Три из них продолжают в видоизмененной форме действовать до сих пор.

Итак, Декларация прав народов России провозгласила равенство и суверенность народов России; право народов России на свободное самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельного государства; отмену всех и всяких национальных и национально-религиозных привилегий и ограничений; свободное развитие национальных меньшинств и этнографических групп, населяющих территорию России.

Таким образом, Декларация прав народов России содержала начала конституционно-правового решения национального вопроса, составлявшего основу национальной политики СССР и включенного в состав четырех Конституций РСФСР (1918, 1925, 1937 и 1978 гг.) и трех Конституций СССР (1924, 1936 и 1977 гг.). Начала охватывали не только положение личности, но и положение наций, что стало новеллой по сравнению со всеми предыдущими конституционными актами, в том числе за рубежом, закреплявшими в первую очередь права человека и гражданина. Так что Декларация прав народов России – это начало правового решения национального вопроса, закрепление в Конституции РСФСР 1918 г. принципов национальной политики, начало конституционно-правового решения, а принятие Конституции СССР 1924 г. и Конституции РСФСР 1925 г. – его окончательное конституционно-правовое решение в России.

Учитывая изложенное, именно принятие Декларации прав народов России можно считать полноценным началом национальной политики в России, приближающейся по смыслу к современному значению, а именно: как деятельности государства по обеспечению межнационального мира и всестороннего развития наций.

Кроме того, именно с момента окончательного конституционно-правового решения национального вопроса он теряет свою актуальность для политико-правовой жизни страны.

Вместе с тем неминуемо возникает вопрос: означает ли это, что в Российской империи не существовало национальной политики?

Для ответа на него обратимся к законодательным актам Российской империи. В соответствии с § 18 Высочайшего

¹¹ См.: *Сталин И.В.* Соч. Т. 2. М., 1946. С. 360–365.

¹² *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. Т. 25. С. 259.

¹³ См.: *Кудряшев В.Н.* Национальный вопрос в общественно-политической мысли России второй половины XIX в. С. 13.

¹⁴ *Сталин И.В.* Соч. Т. 11. М., 1949. С. 349.

¹⁵ *Сталин И.В.* Соч. Т. 16. М., 1997. С. 166.

утвержденного 13 апреля 1835 г. Положения о евреях евреи во всех публичных актах и во всех бумагах, подаваемых или присылаемых ими местам и лицам правительственным, судебным и полицейским, должны употреблять язык российский или тот, на котором в месте их пребывания дела производятся, но отнюдь не еврейский; § 62 Высочайшего утвержденного 29 февраля 1828 г. учреждения для управления Бессарабской Областью устанавливал, что все дела в присутственных местах Бессарабской области производятся на русском языке, а в случае нужды — с переводом на молдавский; п. VII Высочайше утвержденных 29 февраля 1868 г. дополнительных Правил к Положению 19 (31) декабря 1866 г. о губернском и уездном управлении в губерниях Царства Польского устанавливал, что дела и переписка в губернских и уездных управлениях производятся на русском языке; п. 7.1. учреждения Управления губерний Царства Польского (издание 1892 г.) устанавливал, что все делопроизводство в римско-католических учреждениях в названных губерниях, за исключением приговоров Приходских сходов, а равно сношения римско-католических духовных лиц и учреждений между собой, а также с учреждениями и лицами правительственными и гминными производятся только на русском языке, за исключением лишь тех случаев, когда по каноническим правилам полагается употреблять язык латинский, а также что сношения духовных лиц и учреждений в губерниях Царства Польского с местным населением производятся на русском языке, но по желанию просителей дозволяется прилагать к подлинникам выдаваемых духовными лицами и учреждениями на русском языке документов соответствующие переводы их на местном языке или наречии.

Как отмечает А.С. Кисляков, с учётом проводимой правительством национальной политики в конце XIX — начале XX в. можно выделить несколько хронологических периодов, каждый из которых характеризуется определённым набором средств, при помощи которых правительство пыталось урегулировать национальные отношения: 1) конец XIX в. — 1905 г. (особое внимание уделялось школе как средству русификации коренного населения); 2) период революции 1905—1907 гг. (введение некоторых послаблений в национальном вопросе); 3) 1907—1916 гг. (период реакции: стремление ликвидировать уступки, сделанные в эпоху революционных событий)¹⁶.

Анализ законодательных актов показывает, что вывод исследователей о том, что в целом в Российской Империи существовала продуманная национальная политика, включавшая следующие компоненты: структурирование пространства государства без четкой фиксации этнических границ; сложную систему отношений между центром и окраинами, имперской властью и локальными сообществами; асимметрию административно-правовых систем; способность государства обеспечивать стабильность в этнически и культурно разнородном обществе; государственный гражданский национализм с его постулатами народного суверенитета¹⁷; российскую идентичность, сам феномен российского народа, составными частями которого веками являлись

разные этнические сообщества¹⁸, — выглядит не до конца обоснованным и неминуемо разбивается о риф отсутствие правового закрепления базовых национальных прав.

Кроме того, Н.А. Рубакин указывал, что учитывающиеся статистикой в составе русского населения украинцы и белорусы занимают в России (особенно первые) положение народностей покоренных и в некоторых своих правах (например, преподавание на родном языке в народных школах) более или менее ограниченных. Из европейских стран только Австро-Венгрия да европейская Турция разноплеменностью своих подданных напоминают Россию. Таким образом, когда у нас говорят о травле инородцев, то говорят не об обуздании какой-то ничтожной группы населения, а о травле слишком целой трети его, т. е. около 55 млн., которым и желают сделать жизнь в русском подданстве теми или иными способами невыносимой¹⁹.

Однако Н.В. Михайлова отмечает: в целом анализ показывает, что в царской России политика центральной власти в отношении окраин была направлена на скорейшее их хозяйственное освоение, активное содействие культурно-образовательному росту местного населения, а также что сложилась четкая система взаимосвязи территориального управления с решением вопросов национально-культурного развития народов, хотя и не было стремления каким-либо образом заострить вопрос о формальном статусе территорий²⁰. Считалось достаточным, чтобы регион значился в высшей государственной символике (царском титуле, гербе империи)²¹. Достаточно ли этого на самом деле? Очевидно, нет. Обозначенная «четкая система» в условиях отсутствия гарантированных прав равенства наций и возможности пользования родным языком абсолютно неустойчива и не позволяет говорить ни о национально-культурном развитии народов, ни о каком-либо, хотя бы и частичном, решении национального вопроса по существу. Кроме того, указание хозяйственного освоения и содействия культурно-образовательному росту как явлений, находящихся в скрытой причинно-следственной зависимости, выглядит не до конца обоснованным и убедительным.

В подтверждение вышесказанного Н.А. Рубакин отмечал: «Как известно, статистика языков не совпадает со статистикой народностей, как и распределение языков в стране — с распределением национальностей. Из 96 административных частей России в 53 русские составляют более половины всех жителей, в 6 — более 1/4. Почти вовсе нет русских в Туркестане (где их около 2 процентов), в Прибалтийских губерниях (5,5 процента), в Финляндии (0,2 процента), в Привислянском крае (7 процентов), за исключением губерний: Седлецкой и Люблинской, и в Закавказье (около 4 процентов). Из предыдущего видно, что стремления обрусителей направлены именно на те места, где и русских-то почти нет»²².

Исходя из вышеизложенного, еще раз поставим вопрос: будет ли деятельность государства в данном направлении в условиях отсутствия гарантированного равенства прав наций национальной политикой? Безусловно. Но это будет национальная политика неравенства и ущемления в лучшем

¹⁶ См.: Кисляков А.С. Национальный вопрос в деятельности национальных политических партий и организаций Российской империи (80-е гг. XIX в. — февраль 1917 г.). Автореф. дисс. ... канд. ист. наук. М., 2013. С. 18.

¹⁷ См.: Михайлова Н.В., Михайлов В.А. Была ли царская Россия тюрьмой народов? // http://www.intelros.ru/pdf/svobodnay_misl/2013_06/13.pdf (Дата обращения: 12 февраля 2015 г.).

¹⁸ См.: Феномен идентичности в современном гуманитарном знании: к 70-летию академика В.А. Тишкова. С. 93.

¹⁹ См.: Рубакин Н.А. Россия в цифрах (Страна, народы, сословия, классы). СПб, 1912. С. 35.

²⁰ См.: Михайлова Н.В., Михайлов В.А. Указ. соч.

²¹ См.: Феномен идентичности в современном гуманитарном знании: к 70-летию академика В.А. Тишкова. С. 133.

²² Рубакин Н.А. Указ. соч. С. 37, 38.

случае, гнета и геноцида — в худшем. Будет ли это национальная политика в современном понимании данного слова — как политика по обеспечению межнационального мира и максимального развития наций? Безусловно, нет, так как не представляется возможным обеспечить равное, всестороннее развитие наций без правового закрепления их базовых прав.

В контексте сказанного не до конца верной представляется точка зрения И.В. Лукоянова, отмечающего, что “при рассмотрении национальной политики в Российской империи термин “национальная политика” используется условно, так как, строго говоря, у самодержавия не было должного единства в этом вопросе, такого, чтобы его можно было с полным основанием называть политикой”²³. Единство в вопросе было, только, к сожалению, в конечном итоге приведшее к революционной ситуации.

Подводя итог, отметим, что говорить о национальной политике государства как о политике по обеспечению меж-

национального мира в обществе и всестороннего развития наций без правового решения национального вопроса представляется невозможным. Нецелесообразно также говорить о национальном вопросе, когда он решен в конституционно-правовом плане, а именно: когда нации самоопределились, создав единое многонациональное государство, а в Конституции закреплено равенство независимо от национального или расового происхождения, право пользоваться, общаться, творить и получать обучение, воспитание на родном языке.

Таким образом, национальная политика государства, включающая национальный гнет, ущемление и неравенство, возникает именно тогда, когда национальный вопрос решен в правовом плане, что позволяет сделать следующий вывод: решение национального вопроса и государственная национальная политика есть диалектически взаимосвязанные поступательно сменяемые этапы деятельных усилий государства в межнациональной сфере в определенные периоды возникновения, изменения и развития межнациональных отношений в новейшей истории российского общества.

²³ Цит. по: *Дякин В.С.* Национальный вопрос во внутренней политике царизма (XIX — начало XX века). СПб., 1998. С. 11.