остальных отраслей права, имеющих отношение к регулированию этих процессов. Видимо, необходим федеральный закон, который бы определил основные принципы миграции и позволил разграничить соответствующие полномочия между Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями.

Список литературы

1. *Пистрякова, С.А.* Проблемы иммиграции: толерантность против ксенофобии и дискриминации. – М., 2008.

2. *Шестаков,И.* Что делать Москве с «лишними иностранцами»? // Аргументы и факты. – 2008. – 6 августа.

3. *Шерер, И.Н.* Государственное регулирование миграционных процессов на молодежном рынке труда. – М.. 2010.

© Львов Л.С., 2011

Р.М. Хамхоев

НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В РСФСР

ХАМХОЕВ Руслан Макшарипович — аспирант кафедры национальных и федеративных отношений РАГС при Президенте РФ (e-mail: gans1929@mail.ru)

Аннотация. *Рассматриваются особенности реализации национальной политики в России советского периода. Анализируется сущность неоднозначных политических действий государства, связанных с решением национального вопроса в период с 1917 г. по 1991 г. Будучи преемницей СССР, современная Российская Федерация нуждается в оптимальной национальной политике, которая должна способствовать утверждению гражданского единства, базирующегося на российском патриотизме в соединении с внутрироссийским культурным многообразием.*

Ключевые слова: *национальный вопрос, самоопределение нации, этнические группы, межэтнические противоречия.*

Национальный вопрос — один из наиболее важных и сложных вопросов в обществе, особенно в России с ее многонациональным составом населения.

Для большевистской партии, возглавившей работу по социальному переустройству России после Октябрьской революции 1917 г., нацио-

нальный вопрос имел большое значение. Его решение увязывалось с главным – уничтожением классового эксплуататорского общества и частной собственности на средства производства. Основу национальной политики заложили Декларация прав народов России (ноябрь 1917) и Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа (январь 1918). Они гарантировали равенство всех наций и народностей и право наций на самоопределение. Свободными и неприкосновенными объявлялись верования, традиции, обычаи, национальные и культурные учреждения народов. В результате большевики получили поддержку как русского народа, так и тех, кого царские чиновники именовали «инородцами».

Прежде всего это относится к вопросу о политическом самоопределении наций, которое стало лозунгом большевистской партии в 1917 г. под давлением объективных обстоятельств. «Декларация прав народов России», обращение Советского правительства «Ко всем трудящимся мусульманам России и Востока» не только способствовали утверждению власти Советов в регионах, но и провозглашали действительно демократические, отвечавшие насущным требованиям масс принципы — отмена всех национальных привилегий, равенство и суверенность всех народов России, их право на самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельного государства.

Созданию СССР предшествовала работа по устроению федеральной структуры Советской России. В феврале 1920 г. ВЦИК создает специальную комиссию по разработке федеративного устройства РСФСР. Российскими автономными республиками на то время, наряду с Татарской и Башкирской в Поволжье, Дагестаном и Горской республикой на Северном Кавказе, становятся Абхазия и Аджария, Туркестан и Казахстан, а также республика в Крыму.

Российским автономиям передаются полноценные властные полномочия. Высшими органами в автономиях являются республиканские Съезды Советов, формирующие собственные исполкомы, исполнительная власть осуществляется республиканскими Совнаркомами. Ведомства в автономиях, решающие хозяйственные задачи, подчинялись по принадлежности московским наркоматам. Вопросы здравоохранения, образования и иные, связанные с социально-культурным развитием, находились в компетенции республик. Их решение предполагалось с учетом национальных особенностей данной автономии.

Особое место в истории советской национальной политики занимает XII съезд РКП (б), состоявшийся в Москве в 1923 г.

Материалы XII съезда партии большевиков интересны и поучительны потому, что в ходе дискуссии делегатов съезда достаточно откровенно обсуждались такие наиболее важные вопросы, как разграничение сфер ведения Союза и местного самоуправления на всех уровнях, обеспечение возможности для свободного определения основ экономического и куль-

турного развития при эффективном ограничении диктата центральных ведомств и т. д.[1].

Наряду с Народным комиссариатом по делам национальностей при ВЦИК (Наркомнац) существовал Отдел национальностей, в котором предварительно рассматривались практически все законопроекты, так или иначе касавшиеся социально-экономического и культурного развития регионов. Наркомнац также имел отделы и так называемые «столы» для каждого этноса и был призван согласовывать интересы развития народов страны с общегосударственными задачами. В центре внимания этих органов власти находились вопросы землеустройства, формирование «коренного» административного и хозяйственного аппарата, определения статуса и полномочий местных исполнительных органов власти, традиционных и новых институтов самоуправления народов, их образования и просвещения и т. д.

В рамках программной цели партии большевиков — достичь национального равноправия — проводилась большая и целенаправленная работа по подъему экономики национальных регионов, форсированному вовлечению национальных масс в индустриальное развитие и урбанизацию, в общее культурное и социальное пространство формирующегося советского общества.

В начале 1925 г. СНК СССР рассмотрел вопрос о вхождении представителей отсталых народностей в Президиум ЦИК СССР и комиссию при ЦИК по распределению фонда средств на культурные нужды. Одновременно обсуждался вопрос о выделении дополнительных ассигнований на «дополнительную помощь наиболее отсталым автономным республикам и областям» на заседаниях Политбюро ЦК ВКП (б) и Президиума ЦИК Союза.

Представители всех национальных образований входили в Совет Национальностей ЦИК СССР. На сессиях ЦИК рассматривались, в частности, вопросы о бюджетных правах союза и входящих в его состав союзных республик. Совет Национальностей защищал права союзных и автономных республик в области внутренней торговли.

При обсуждении вопроса об особом разделе основных начал уголовной политики в отношении отдельных видов преступлений в комиссии Совета Национальностей было принято решение о дополнении этой главы новой статьей об уголовной ответственности за заведомое нарушение суверенитета входящих в СССР союзных республик, суверенных прав автономных республик и прав автономных областей, а также за разжигание национальной розни и ненависти[2].

Особое место в национальной политике Советского государства в 20–30-е годы занимали проблемы национальных меньшинств, хотя само их

---

[1] См.: XII съезд РКП(б) (17–22 апреля 1923 года): стенографический отчет. – М.: Госполитиздат, 1968.

[2] См.: *Игнатьев, В.И.* Совет Национальностей ЦИК СССР. – М.–Л., 1926. – С. 17–18.

определение в те годы не было достаточно четким и ясным. В соответствии с решениями съездов Советов Президиумом ЦИК СССР, Советом Национальностей, отделами и комиссиями на местах были предприняты значительные усилия по вовлечению национальных меньшинств в экономическую и особенно социально-культурную деятельность.

Значительное место в национальном вопросе занимала политика активного вовлечения представителей коренных народов в сферу государственного управления. Однако доминирование бюрократического подхода, связанного с разнарядками этнических представителей, выдвижение подчас мало или вовсе не подготовленных национальных кадров с вытеснением квалифицированных специалистов русской национальности приводило к очевидным издержкам и в конечном счете не способствовало гармонизации межэтнических отношений.

Не менее важным направлением национальной политики было развитие местных организационно-управленческих структур, учитывающих традиционные формы и специфические условия жизнедеятельности этносов. По инициативе представителей республик ставился, в частности, вопрос о том, что «для поднятия культурно-хозяйственного уровня нацменьшинств» необходимо выделить их «в самостоятельные административно-территориальные единицы (районы, волости, сельсоветы»[1]. Таким образом, традиционные институты самоуправления приближались к требованиям жизни.

Руководство страны в специальном постановлении Политбюро ЦК ВКП (б) от 17 декабря 1937 г. «О ликвидации национальных районов и сельсоветов» признавало, что в ряде краев и областей они были созданы искусственно, к тому же нередко в них наблюдалось стремление ставить препоны изучению русского языка[2].

Следует иметь в виду и последствия проводившейся в первой половине XX в. политики этнического картографирования, когда для преимущественно угнетенной в дореволюционном прошлом нации создавалась «своя» государственность с учетом экономических интересов вновь образуемых национальных республик и областей. А именно: консервировались многие отжившие формы политической организации, в национальных регионах поощрялась моноэкономика, формировались потенциальные очаги межнациональных конфликтов, искажалась истинная суть межэтнических отношений, которые включали в себя как последствия проводившейся политики, так и стабильные традиционные формы конструктивного взаимодействия народов СССР.

Не менее поучительно выглядят примеры решения национальных проблем путем их территориализации на Северном Кавказе. Здесь казачьи

---

[1] *Свириденко, Ю.Л., Неборский, М.Ю.* Российское многонациональное государство: пути согласия народов. – М., 1997. – С. 152–162.

[2] См.: *Болтенкова, Л.Ф.* Интернационализм в действии. – М, 1988. – С. 61–62.

земли без согласования с их населением включались в состав различных автономных образований. Так, в 1921 г. в процессе оформления Горской АССР к ней присоединили 17 казачьих станиц и хуторов, в которых жили более 65 тыс. русских.

После упразднения в 1924 г. Горской автономной Советской Социалистической Республики Ингушская и Северо-Осетинская автономные области имели общий административный центр — Владикавказ, а после объединения Чеченской и Ингушской областей в январе 1934 г. решением Президиума ВЦИК город с 1 июня того же года был передан в состав Северной Осетии. Все это не могло не породить затяжной глухой конфликт, который вспыхнул с новой силой и обернулся трагическими последствиями в 1992 г.

Безусловно, приведенные выше примеры свидетельствуют прежде всего о традиционно и объективно острой для Северного Кавказа проблеме дефицита земельных площадей, пригодных для земледелия, выпаса скота и других сельскохозяйственных работ. Она и до революции приводила к конфликтным ситуациям, однако волевое администрирование, создание искусственных национально-территориальных образований и почти перманентная переделка их границ усугубляли положение в крае, не способствовали смягчению и гармонизации межэтнических противоречий[1].

А.Ю. Коркмазов пишет об антигуманной сущности национальной политики большевиков, но в то же время признает ее позитивное значение в обеспечении роста этнического самосознания, политической активности, в экономическом и культурном развитии горцев[2].

Государственная власть испытывала влияние административной перестройки внутри партии, проводимой Сталиным ради укрепления личной власти. Вслед за партией и в государственных органах «аппарат» становится источником реальных решений.

Между тем не только отказ от разумной децентрализации и расширения инициативы и самостоятельности составных единиц Федерации, но и другие аспекты национальной политики не давали позитивных результатов. Это относится прежде всего к искусственной перекачке средств и ресурсов из центра на национальные окраины с целью «выравнивания экономических уровней» отсталых республик. Зачастую это оборачивалось созданием монопроизводств, порождало сильную зависимость одних республик и страны в целом от других в том или ином направлении хозяйствования, что особенно остро почувствовалось уже после распада СССР[3].

---

[1] См.: *Тишков, В.А.* Национальности и национализм в постсоветском пространстве (исторический аспект) / Этничность и власть в полиэтнических государствах. – М., 1994. – С. 17.

[2] См.: *Коркмазов, А.Ю.* Этнополитические процессы на Северном Кавказе (история и современность). – Ставрополь, 1994. – С. 30–31, 67, 74, 62, 75.

[3] См.: *Дмитриева, Б.* Региональная экономическая диагностика. – СПб., 1992. – С. 65.

Великая Отечественная война 1941–1945 гг. ярко продемонстрировала массовый героизм и единство народов СССР в борьбе против фашистской агрессии, закономерное доминирующее значение общегражданских, патриотических ценностей и критериев в массовом сознании и культуре советского общества. В то же время проявился взрывоопасный потенциал нанесенного властью ущерба демократическим основам национальной политики. Одной из мрачных и трагических страниц истории многонационального Советского государства стала депортация ряда народов, обвиненных в предательстве.

Еще накануне войны были депортированы более 300 тыс. поляков, корейцев, немцев, курдов, иранцев, украинцев, выходцев из Прибалтики и др. Это не могло не способствовать обострению межнациональных отношений, послужило символом, подтверждавшим возможность нарушения конституционных прав народов и граждан. Сама депортация как средство снятия социальной и межэтнической напряженности для административно-командной системы оказалась наиболее удобной и эффективной.

В период военного времени ряд национальностей были подвергнуты репрессиям по этническому признаку. В случае с поволжскими немцами, выселение было жестокой превентивной мерой «бдительного» режима. В других случаях депортации являлись мерами карательными.

Репрессивные акции продолжились и после окончания войны. Как свидетельствуют новейшие исследования, они были показателем правовой незащищенности советских людей и узаконенного произвола административно-командной системы, а также результатом установившегося к началу 30-х гг. режима личной власти Сталина.

В рамках хрущевской «оттепели» начался процесс возвращения большинства депортированных народов в места их прежнего жительства. Однако недостаточная проработка правовых процедур и механизмов восстановления ликвидированных прежде автономий породила новые очаги латентной напряженности.

В 1953 г. новый импульс получила политика формирования органов власти из жителей коренных национальностей. На специальных пленумах республиканских парторганизаций Литвы, Белоруссии, Молдавии и других союзных республик были приняты решения о необходимости более интенсивного привлечения на руководящие должности представителей титульных народов.

В 60–80-е гг. был фактически ликвидирован разрыв в социальной структуре основных этнических групп. В национальных республиках средний уровень образования, особенно соотношение лиц с высшим образованием и с учеными степенями, значительно превысил общесоюзные показатели, а также среди основного населения страны – русских. В то же время к 1991 г. только в 6 из 16 республик РСФСР (4 республики Северного Кавказа, Якутия и Татарстан) существовали средние школы с преподаванием на на-

циональных языках. Постоянно сокращались количество и тираж периодических изданий и книг на родном языке[1].

Во второй половине XX в. в национальных республиках были размещены самые современные производства, что ускорило процесс урбанизации. Но вместе с тем насаждалась монокультурная аграрная экономика, сужавшая масштабы и содержание хозяйственного развития и разрушавшая окружающую среду, как, например, в Средней Азии. Неравенство статусов национальных республик и краев и областей РСФСР, вытеснение русских и других народов с родных мест, произвольный передел административных границ, в том числе российских территорий, – все это постепенно накапливало недовольство и напряженность.

По мере углубления кризисных явлений в обществе все более обострялись социальные и межэтнические противоречия. Так, в 1984 г. в Грозном потребовались специальные пропагандистские мероприятия с привлечением представителей союзного центра, когда над поездом с призывниками из Чечено-Ингушетии был выброшен зеленый флаг. В 1986 г. произошли выступления студентов казахской национальности в Алма-Ате, в феврале 1988 г. — части армянского населения Нагорно-Карабахской автономной области Азербайджанской ССР с требованием включить ее в состав Армянской ССР. В марте того же года межэтнические конфликты с трагическими последствиями потрясли Сумгаит, затем Фергану и Новый Узень.

В основе этих событий лежал комплекс экономических, социальных и политических факторов. Одной из причин было и противодействие старых элит новациям центра, проявились противоречия собственно межэтнического и межконфессионального свойства. Большую роль в развитии национальных процессов и судьбе СССР как многонационального федеративного государства сыграла политизация этничности, начавшаяся с конца 80-х гг. XX в. и приведшая к распаду единого государства. Она проявилась прежде всего в борьбе руководства союзных республик, начиная с прибалтийских, за расширение их самостоятельности, в том числе предоставление им прав субъектов международных отношений. Вскоре с требованиями расширения прав и полномочий стали выступать и руководители автономий.

Таким образом, в советский период в стране осуществлены революционные преобразования в жизнедеятельности населяющих ее народов. Впервые значительно сближаются экономические условия жизни различных этносов. Радикально меняется и выравнивается уровень образования и культуры в республиках. В годы советской власти народы страны получили различные формы национальной государственности. Происходило развитие и сближение наций и народностей. Реальностью стало понятие

[1] См.: *Паин, Э.А.* Динамика национального самосознания россиян (к этнополитическим итогам прошедшего десятилетия) // Этнопанорама. – 2002. – № 1. – С. 14.

единого многонационального государства. Складывалась новая историческая общность людей – советский народ.

Социально-экономические реалии российской действительности предопределяют особую значимость межэтнических отношений для нашей страны, а также необходимость проведения активной и последовательной государственной национальной политики на федеральном и региональном уровнях.

Список литературы

1. *Болтенкова, Л.Ф.* Интернационализм в действии. – М, 1988.

2. *Игнатьев, В.И.* Совет Национальностей ЦИК СССР. – М.–Л., 1926.

3. *Коркмазов, А.Ю.* Этнополитические процессы на Северном Кавказе (история и современность). – Ставрополь, 1994.

4. *Савельев, В.В.* Модель самоопределения народов в России. – М., 2010.

5. *Свириденко, Ю.Л., Неборский, М.Ю.* Российское многонациональное государство: пути согласия народов. – М., 1997.

6. *Тишков, В.А.* Национальности и национализм в постсоветском пространстве (исторический аспект) // Этничность и власть в полиэтнических государствах. – М., 1994.

© Хамхоев Р.М., 2011

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ

А.В. Кузьмина

ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЕ ПРОСТРАНСТВО И ЕГО СТРУКТУРА

КУЗЬМИНА Алла Владимировна – кандидат философских наук, депутат Государственной Думы Федерального Собрания РФ, заместитель председателя Комитета по делам общественных объединений и религиозных организаций (e-mail: alla@bf-zdn.com)

Аннотация. *Публикация посвящена актуальным и дискуссионным проблемам распространенности права в жизненном мире различных субъектов,*