

ЭВОЛЮЦИЯ ПОЛИТИКО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ФИННО-УГОРСКИХ НАРОДОВ В РОССИИ*

И. Г. НАПАЛКОВА,

*кандидат исторических наук,
доцент кафедры всеобщей истории и мирового политического процесса
ФГБОУ ВПО «МГУ им. Н. П. Огарёва»*

А. Н. ЧЕКУШКИН,

*кандидат исторических наук,
докторант кафедры всеобщей истории и мирового политического
процесса ФГБОУ ВПО «МГУ им. Н. П. Огарёва»,
доцент кафедры теории и истории государства и права
Средне-Волжского (г. Саранск) филиала Российской правовой академии
Министерства юстиции России
(г. Саранск, РФ)*

Развитие России как многонационального государства и политико-правовой статус находящихся в ее составе народов – проблематика, актуальность которой неуклонно возрастает. На каждом историческом этапе она, с одной стороны, наполняется новым содержанием и смыслом, а с другой – продолжает базироваться на традиционных этнонациональных вопросах, поставленных еще в имперский и советский периоды.

Одной из существенных характеристик политико-правового развития в настоящее время является этнонациональная конфликтность, а управление ею стало одной из значимых целей институциональных субъектов политики. Для ее эффективного достижения необходимо не только использование прогрессивных политико-правовых методов регулирования этнонациональных процессов, способных предотвратить опасности и угрозы развития, минимизировать

множественные риски, но и анализ и учет конкретно-исторического опыта.

В зарубежной европейской практике известны разные способы регламентации политико-правового статуса этнических групп: международные акты, общенациональные акты, акты субъектов федерации и национально-территориальных образований. Особенно много международных документов, предусматривающих специальные меры защиты этнических групп (в частности предоставление местной автономии и политического представительства меньшинствам, использование родного языка при сношениях общественного характера в судах, в общественных и благотворительных учреждениях, религиозных, учебных заведениях и пр.), было принято по окончании Первой и Второй мировых войн.

В России после 1917 г. начала формироваться новая доктрина советской национальной политики, согласно которой каждый народ должен был иметь свое национально-государственное образование, а титульный этнос стал именоваться коренным с правом получения особых преимуществ в пределах национальной территории. В Декларации прав народов России,

* Статья подготовлена в рамках выполнения госзадания Минобрнауки РФ. Проект 6.3306.2011 «Трансформация статусно-ролевых характеристик национальных образований финно-угорских народов России в процессе модернизации политико-территориальной системы».

опубликованной 3 ноября 1917 г., отмечалось: «Совет Народных Комиссаров решил положить в основу своей деятельности по вопросу о национальностях России следующие начала: 1) равенство и суверенность народов России; 2) право народов России на свободное самоопределение, вплоть до отделения и образования самостоятельного государства; 3) отмена всех и всяких национальных и национально-религиозных привилегий и ограничений; 4) свободное развитие национальных меньшинств и этнографических групп, населяющих территорию России» [4, 50]. Следующим актом стала принятая III Всероссийским съездом Советов Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, провозгласившая Россию федерацией Советских национальных республик на основе свободного союза наций. В то же время внимание большевиков к национальному вопросу в немалой степени зависело от устойчивости их власти.

В 1917–1918 гг. изменения в области административно-территориального устройства велись в трех основных направлениях: изменение границ существующих административных единиц путем выделения новых центров; создание национально-государственных формирований на основе самоопределения народов; образование отдельных областных объединений, охватывающих несколько соседних губерний.

Процесс формирования автономных образований в РСФСР в основном завершился к концу 1922 г. К тому времени в состав РСФСР входили 8 автономных республик (Туркменская, Киргизская, Горская, Татарская, Башкирская, Дагестанская, Якутская, Крымская), 11 автономных областей (Чувашская, Марийская, Калмыцкая, Удмуртская, Коми (Зырян), Бурятская, Ойротская, Карачаево-Черкесская, Кабардино-Балкарская, Черкесская (Адыгейская, Чеченская)) и 2 трудовые коммуны (немцев Поволжья и Карельская) [5, 48–49].

Как отмечает А. Г. Вишневецкий, создание новых национальных образований продолжалось, их число все время увеличивалось. Поскольку достигнуть одно-

родного этнического состава в рамках более или менее крупных территориальных образований было невозможно, в 1919 г. была выдвинута идея предоставить национальным группам право создавать мелкие административно-территориальные образования – уезды, районы, волости. В итоге дело дошло до сельских Советов. На исходе 1920-х гг. в РСФСР насчитывалось 2 930 национальных сельских органов власти, 110 национальных волостей, 33 национальных района и 2 национальных округа [2, 340]. При этом к числу национальных относились также русские районы, расположенные в национальных республиках.

С началом сильнейшего экономического и внутривластного кризиса 1921 г. проблема межнациональных отношений заняла одно из центральных мест в партийных документах. X съезд РКП(б) принял пространную резолюцию «Об очередных задачах партии в национальном вопросе», где говорилось, что после того как помещики и буржуазия свергнуты и советская власть провозглашена народными массами, задача партии состоит в том, чтобы помочь трудовым массам русских народов догнать ушедшую вперед центральную Россию, «помочь им... а) развить и укрепить у себя советскую государственность в формах, соответствующих национально-бытовым условиям этих народов; б) развить и укрепить у себя действующие на родном языке суд, администрацию, органы хозяйства, органы власти, составленные из людей местных, знающих быт и психологию местного населения; в) развить у себя прессу, школу, театр, клубное дело и вообще культурно-просветительные учреждения на родном языке; г) поставить и развить широкую сеть курсов и школ как общеобразовательного, так и профессионально-технического характера, на родном языке... для ускорения подготовки туземных кадров квалифицированных рабочих и советско-партийных кадров по всем областям управления и прежде всего в области просвещения» [3, 385].

На XII съезде РКП(б) были конкретизированы основные задачи практической работы в государственно-административной, культурной и хозяйственной сферах. В каче-

стве главных препятствий в национальном строительстве резолюция съезда называла великодержавный шовинизм, экономическое неравенство и местный национализм [3, 493–495]. Этот документ стал идеологической, а фактически и юридической базой, на которой проводилась национальная политика, в том числе среди финно-угорских народов России, полностью отраженная затем в Конституции СССР 1924 г.

В ходе установления уровня национально-государственного образования центральные власти не учитывали мнение местных властей и право народов на государственность, произвольно относя их к разным уровням. А. И. Терюков продемонстрировал это на примере финно-угорских народов. Так, при образовании Удмуртской и Коми автономных областей им было отказано в статусе автономной республики, а Мордовский округ был образован только в 1928 г.

Помимо административной другой преградой на путях самоопределения было несоответствие границ экономических и этнических. Начиная с 1920-х гг. экономический фактор стал играть важнейшую роль в проблемах районирования страны, поэтому национальный момент перестал доминировать в образовании национальных административных единиц. Так, разработанный к осени 1921 г. и тесно связанный с планом ГОЭЛРО проект районирования разделил страну на 21 крупную область, каждая из которых мыслилась как экономически целостный район и чаще всего не учитывала уже существующие национальные образования [1]. Например, в конце 1928 г. Марийская и Удмуртская автономные области были включены в состав Нижегородского края, Коми – Северного, Мордовия – в состав Средне-Волжского края, что привело к сокращению полномочий автономных областей, и в первую очередь в вопросах финансирования. Особенностью 1920–1930-х гг. было административное самоопределение народов, не имевших автономии (Винницкий вепсский район в Ленинградской области), а также отдаленных от основной этнической массы групп, в форме национальных районов

и сельсоветов (карелы в Тверской области, мордва в Оренбургской области, финны в Ленинградской области и т. д.). В середине 1930-х гг. автономные области были переименованы в автономные республики, что дало возможность осуществления единообразного централизованного территориально-административного управления страной [10, 130–132].

После упразднения в 1923 г. специализированного ведомства – Народного комиссариата по делам национальностей – весь комплекс проблем в данной области государственной и общественной жизни находился в компетенции партийных органов, Совета национальностей Верховного Совета СССР, некоторых министерств (культуры и образования) и комитетов (теле- и радиовещания), а также правительств республик, автономных областей и округов. Всякие проявления этнического национализма и даже просто радикальные взгляды и действия в области национального вопроса жестко контролировались НКВД [12].

Конституция 1936 г. закрепила результаты проведения ленинской национальной политики Коммунистической партии, расцвет социалистических наций, дальнейшее развитие советской национальной государственности и в то же время упрочение Союза ССР как социалистического государства всех советских народов. Она стала как бы рубежом между политикой умиротворения общества, дающей передышку от предшествующей борьбы с кулаками, «вредителями», «оппозиционерами», «социально чуждыми элементами» и другими категориями врагов, и новым репрессивным витком. Показателем этого может служить факт, что всенародная кампания выборов в новые органы власти (1937–1938 гг.) проходила во время массовых репрессий.

«Великий перелом» привел основную массу финно-угорских народов к определенной инертности, снижению социально-политической активности, лишил их свободного приобретения опыта общественно-политической работы и производственной предприимчивости, некоторых моральных и нравственных устоев и традиций. Новые формы общественно-

политического быта, внедряемые административными методами, часто вводились без учета этнического своеобразия народа, его психологии и исторического опыта.

Таким образом, политико-правовое положение финно-угорских народов в 1920–1930-е гг. отличалось заметной противоречивостью. С одной стороны, происходили преодоление неграмотности, распространение школьного образования, развертывание системы культурно-просветительных учреждений, коренизация аппарата и выдвиженчество, что активно способствовало формированию национальных партийно-советских и творческих элит, заметному росту местного национального самосознания, решению национально-возрожденческих задач и целей. С другой стороны, все это совпало с репрессивными политическими процессами по делам «националистов», которые имели своеобразную международную окраску. Репрессированные, как правило, объявлялись агентами и шпионами «фашистской Финляндии», стремившимися оторвать свои народы и территории их проживания от Советского Союза и присоединить их к Финляндии или образовать Федерацию финно-угорских народов под протекторатом Финляндии. При этом в искаженном виде преподносилась история изучения и пропаганды финно-угорского родства, использовались факты научных связей и сотрудничества ученых по изучению языка, этнографии, культуры родственных народов. Репрессивная машина работала с размахом, уничтожая «врагов народа», которые в национальных регионах имели еще дополнительное прозвище – «буржуазные националисты». Этот смерч обрушился и на финно-угорские народы, уничтожив их интеллектуальные силы [9].

Предложенная обществу идея – глобальная по своему замыслу, европейская по содержанию – формирования новой исторической общности «советский народ», как аналога гражданской, политической нации оказалась забюрократизированной. Правовое положение финно-угорских народов непосредственно зависело от положения национальных автономий, которые имели свои представительства в Верховном Со-

вете и тем самым могли участвовать в издании актов высшей юридической силы. Их интересы выражали представители АССР в высших органах СССР и союзной республики, участвуя в решении вопросов ведения Союза и союзной республики. Разграничение компетенции между Союзом и союзными республиками осуществлялось по общей схеме: Конституция СССР закрепляла вопросы, находящиеся в исключительном ведении высших органов власти Федерации (при этом нужно отметить, что в Конституциях 1922 г. (гл. 1) и 1936 г. (ст. 14) перечень предметов ведения был закрытым, тогда как в Конституции 1977 г. п. 12 ст. 73 закреплял за Союзом «решение других вопросов общесоюзного значения»), оставляя за союзными республиками решение вопросов, лежащих за пределами компетенции союзных органов власти, т. е. по остаточному принципу. Исключительная компетенция союзных республик определялась самими республиками и закреплялась в их Конституциях.

Аналогично решался вопрос с распределением компетенции на уровне РСФСР (при этом в отличие от своих предшественниц Конституция 1978 г. в ст. 72 закрепляла открытый перечень предметов, находящихся в ведении республиканских органов власти). К исключительной компетенции РСФСР относились принципиальные, основные вопросы, которые могли решаться лишь органами РСФСР, а к совместной компетенции РСФСР и АССР – вопросы, при решении которых требовалось учитывать национальные особенности народов АССР. Автономная республика принимала свою Конституцию, соответствующую Конституции союзной республики, и имела собственную компетенцию, пределы которой определялись не автономной республикой, а при ее участии Союзом СССР и союзной республикой. Компетенция АССР отличалась производным от компетенции союзной республики характером. Ст. 83 Конституции СССР 1977 г. определяла, что автономная республика участвует в решении вопросов, отнесенных к ведению Союза ССР и союзной республики, через высшие органы государственной власти и

управления соответственно Союза ССР и союзной республики. Автономная область не имела компетенции, а обладала лишь правомочиями осуществлять государственную власть на местах в пределах, определенных союзной республикой. Аналогичным было положение автономных округов, так как основная функция их органов заключалась в проведении в жизнь решений вышестоящих органов [1].

К концу 1980-х гг. во многих финно-угорских автономиях СССР отмечалась явно кризисная ситуация, обусловленная такими факторами, как резкое ухудшение жизни населения; утрата большинством партийных лидеров доверия большинства населения и партийных активистов; складывание первых независимых протопартийных структур на волне отрицания монополии КПСС на власть; стремление части бывших членов КПСС провести модернизацию социализма, придав ему «человеческое лицо»; национальный характер общественных движений в автономиях РСФСР. Кроме того, в это время стремительно нарастают противоречия как между союзным руководством и руководством союзных республик, так и внутри общесоюзной элиты, которые не могли не оказать влияния на прочность позиций властной элиты регионов и на активность диссидентских общественных движений.

На волне демократизации российского социально-экономического и политического пространства в России начался процесс «мобилизации этничности». В первую очередь он затронул титульные этносы, создававшие различные национальные движения, организации и др. К 1989–1990 гг. национальные движения в том или ином виде оформились практически у всех финно-угорских народов России. Инициаторами и идеологами рождавшихся национальных движений высказывалась большая тревога за этническое состояние родных народов, что не могло не вызвать отрицательной реакции республиканских органов КПСС, так как их оценка состояния дел была иной. Многие партийные комитеты увидели в подобной позиции проявление национализма и начали противодейство-

вать оформлению национальных организаций и движений. В свою очередь, такое непризнание привело национальные движения к получению статуса «неформальных» организаций [8, 45]. В 1989 г. в Коми появляется культурно-просветительное общество «Коми котыр», в 1990 г. в Удмуртии – Общество удмуртской культуры, в Мордовии – общество национального возрождения «Масторава», мордовский общественный центр «Вельмема», мордовское общество родного слова «Вайгель», в Марий Эл – общество «Марий ушем», в Коми-Пермяцком автономном округе – Общество радетелей коми-пермяцкого языка, литературы, культуры и др.

Культивирование идей финно-угорского национального движения на всероссийском уровне в первую очередь связано с работой Ассоциации финно-угорских народов РФ, которая была учреждена в начале февраля 1992 г. в г. Сыктывкаре на конференции полномочных представителей съездов, общественно-политических и национально-культурных движений финно-угорских народов (в ней приняли участие представители удмуртской, коми-пермяцкой и мордовской делегаций). В мае 1992 г. в Ижевске состоялся первый съезд финно-угорских народов России, заявивший о себе как о высшем органе финно-угорских народов Российской Федерации, который «полномочен решать все вопросы, затрагивающие коренные интересы финно-угорских народов, а также обладает правом законодательной инициативы перед высшими органами Российской Федерации и ее субъектами» [11, 3]. На этом съезде обсуждались проблемы современного развития и реализации суверенных прав финно-угорских народов в условиях новой системы федеративного устройства, рассматривались вопросы сохранения этноэкологической сферы их обитания и др. Таким образом, первые шаги по формированию организационных структур, позволявших наладить совместную работу в рамках финно-угорского сообщества, были сделаны.

После создания первых национальных организаций в российских финно-угорских

республиках и оформления в каждой из них политических институтов титульных этносов в форме съездов народов начались процессы структурирования национальных движений. Появились многочисленные местные отделения республиканских национальных организаций, стали возникать молодежные национальные союзы и объединения. Национальные движения оформились во всех бывших российских автономиях практически одновременно и начали борьбу за расширение сферы функционирования национальных языков, увеличение финансирования национальной культуры, национальные движения, а затем стали выступать за повышение статуса автономных республик, приоритетное положение для титульных этносов в государственных учреждениях, законодательных и исполнительных органах власти. Пика своей активности они достигли в 1990–1992 гг., когда требования сторонников этнического возрождения стали отличаться наибольшим радикализмом [14].

В целях всестороннего учета интересов народов России, в частности финно-угров, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при реализации государственной национальной политики Указом Президента Российской Федерации от 15 июня 1996 г. № 909 была утверждена Концепция государственной национальной политики Российской Федерации. В рамках Концепции был принят закон «О национально-культурной автономии», который фактически впервые определил правовые основы экстерриториального самоопределения этнических общностей России в целях их национально-культурного развития. Согласно данному закону в РФ возможна организация трех уровней деятельности национально-культурной автономии (НКА): 1) местные (городские, районные, поселковые, сельские); 2) региональные (действующие на уровне субъектов РФ) и 3) федеральные. По данным Минюста на 16 февраля 2012 г., в России зарегистри-

ровано 15 федеральных национально-культурных автономий (по состоянию на 2 апреля 2013 г. – 17), 245 региональных, 639 местных, 1 194 общины коренных малочисленных народов [7, 19].

Многие эксперты в развитии НКА видят эффективный путь к выравниванию конституционно закрепленных равных прав всех народов нашего государства, но вместе с тем, как отмечает В. Ф. Кирдяшов, «НКА как форма самоопределения территориально разделенных народов должна предусматривать более четкую, ясную и выполнимую структуру и иерархию вертикали (кто кому подчиняется, кто за что отвечает)» [6, 23].

С идеей приоритетных прав коренных этносов тесно связана и другая идея, высказанная еще на первом Всероссийском съезде финно-угорских народов и касающаяся формирования парламентов в финно-угорских республиках, состоящих из двух палат. Первая должна формироваться на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права, а вторая – состоять только из представителей титульных этносов и обладать правом вето. Приемлемый механизм формирования такого парламента до сих пор никем не предложен, хотя образцом для подражания могла бы стать практика так называемых саамских парламентов, созданных в Финляндии, Норвегии, Швеции.

По мнению Ю. П. Шабаева, во многих субъектах Российской Федерации общественные активисты стремятся создавать неправительственные организации, которые решают проблемы образования, социальной поддержки и т. д. Опыт общественных инициатив в России весьма обширен, но эти инициативы оказываются вне сферы интересов ряда этнополитических организаций финно-угров, которые стоят «с протянутой рукой» и ждут, когда региональные и федеральные власти решат все проблемы этнических меньшинств. Очевидно, что в таких условиях называть этнополитические и этнокультурные организации элементами гражданского общества, как это делают их лидеры, невозможно, ибо они не предназначены для самоорганизации гражд-

дан. По сути, эти организации выполняют функцию посредника в деле распределения ресурсов, что и определяет их политическую трансформацию. Именно изначально оформившиеся иждивенческо-клиентские отношения со спонсором – безотносительно к преследуемым им целям, изначально отвергнутые попытки демократизации движений привели к их политической ангажированности и зависимости от антиросийских сил. Это – сознательный выбор отдельных лидеров. Остается открытым поле для появления альтернативных организаций, которые будут менее ангажированы и более свободны в своих действиях [15, 85].

Политико-правовой статус конкретного этноса, этнической группы определяет приоритеты национальной политики, выбор механизмов ее реализации, влия-

ет на стабильность функционирования этнонационального пространства. По справедливому замечанию В. А. Тишкова, для изменения вектора развития финно-угорских народов России, т. е. для ослабления процессов деэтнизации, политику в отношении финно-угров необходимо сделать более прагматичной [13]. В рамках финно-угорского сотрудничества проводятся многочисленные социокультурные мероприятия (фольклорные фестивали, выставки, съезды финно-угорских писателей и т. д.). Однако они затрагивают очень узкий круг людей и слабо воздействуют на сознание подавляющего большинства населения. В современных условиях для выживания финно-угорских народов необходимы меры прежде всего экономической и социальной поддержки.

Поступила 15.10.2013

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Бахлов, И. В.* Политико-правовая конструкция советской федерации [Электронный ресурс] // Регионология. – 2008. – № 1. – С. 57–67. – Режим доступа: <http://regionsar.ru/node/13>. – Загл. с экрана. – Дата обращения: 12.09.2013.
2. *Вишневский, А. Г.* Серп и рубль : консервативная модернизация в СССР / А. Г. Вишневский. – М. : ОГИ, 1998. – 430 с.
3. *ВКП(б)* в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК (1898–1939). Ч. 1. 1898–1925. – Л. : Политиздат, 1940. – 728 с.
4. *Декларация прав народов России* (Утверждена СНК РСФСР 02.11.1917) // Мы смотрим в будущее : к 90-летию образования Советского Союза / сост. А. Н. Лапшин, Д. В. Шепелев, Ю. К. Бархоткин. – Иваново, 2012. – С. 48–51.
5. *Карапетян, Л. М.* Федеративное устройство Российского государства / Л. М. Карапетян. – М. : Норма, 2001. – 352 с.
6. *Кирдяшов, В. Ф.* Мордва России : проблемы национально-культурного самоопределения и развития в XXI веке // Гуманитарий : актуальные проблемы науки и образования. – 2010. – № 3. – С. 22–26.
7. *Национально-культурные автономии : информ.-аналит. обзор.* – М. : Московский городской ресурсный центр гражданского общества, 2013. – 38 с.
8. *Сануков, К. Н.* Национальные движения и этническое самосознание финно-угорских народов России // Финно-угроведение. – 1996. – № 1. – С. 40–50.
9. *Сануков, К.* «Финно-угорские федералисты» и «финские шпионы» (из истории Марий Эл 30-х годов) // Там же. – № 3. – С. 3–38.
10. *Соколов, А. К.* Курс советской истории. 1917–1940 / А. К. Соколов. – М. : Высш. шк., 1999. – 272 с.
11. *Съезды АФУН РФ : док. и материалы / сост.: В. К. Абрамов, А. К. Кошохов, В. П. Марков [и др.] ; отв. ред. В. К. Абрамов.* – Саранск : Изд-во Мордов. ун-та, 2007. – 68 с.
12. *Тишков, В. А.* Общая оценка этнополитики в Российской Федерации (материал, использованный в выступлениях в ГУ МДН, январь 2010) [Электронный ресурс] // Московский дом национальностей. – Режим доступа: http://www.mdn.ru/cntnt/blocksleft/menu_left/nacionalny/publikacii2/stati/va_tishkov2.html. – Загл. с экрана. – Дата обращения: 12.09.2013.
13. *Тишков, В. А.* Российская нация и российские национальности [Электронный ресурс] // Российская нация : становление и этнокультурное многообразие / под ред. В. А. Тишкова. – М., 2008. – 308 с. – Режим доступа: <http://www.valerytishkov.ru/engine/documents/document1257.pdf>. – Загл. с экрана. – Дата обращения: 12.09.2013.
14. *Учайкина, Т. И.* Национальные движения финно-угорских народов в 1989–1995 гг. (на примере республик Карелия, Коми, Мордовия) : автореф. дис. ... канд. ист. наук / Т. И. Учайкина. – Саранск, 1997. – 18 с.
15. *Шабаев, Ю. П.* «Финно-угорский мир» : идеология и реальность / Ю. Шабаев, Н. В. Шилов, А. П. Садохин // Свободная мысль. – 2008. – № 12. – С. 79–94.