



005058490

На правах рукописи

Байм

Баймлер Олег Райнгольдович

**НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНАЯ АВТОНОМИЯ
В СИСТЕМЕ ТЕХНОЛОГИЙ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ
И УРЕГУЛИРОВАНИЯ ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННЫХ
КОНФЛИКТОВ**

Специальность 23.00.02 –

Политические институты, процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

16 МАЯ 2013

Москва – 2013

Диссертация выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Московский государственный университет путей сообщения» на кафедре «Политология, история и социальные технологии»

Научный руководитель доктор политических наук, доцент
Федякин Алексей Владимирович

Официальные
оппоненты: **Сеидов Шахрутдин Гаджилневич**
доктор политических наук, доцент,
Пензенский государственный университет,
профессор кафедры государственно-правовых
дисциплин

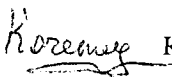
Бараш Раиса Эдуардовна,
кандидат политических наук,
Институт социологии Российской академии
наук, научный сотрудник Центра
комплексных социальных исследований

Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего
профессионального образования
«Сыктывкарский государственный
университет», г. Сыктывкар

Защита диссертации состоится 30 мая 2013 г. в 13:00 на заседании
диссертационного совета Д 218.005.13 в Московском государственном
университете путей сообщения по адресу: 127994, Москва, ул.
Образцова, д. 9, стр. 9, ауд. 8509.

С диссертацией можно ознакомиться в Научно-технической
библиотеке Московского государственного университета путей
сообщения.

Автореферат разослан «___» _____ 2013 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат политических наук  **Кочетков Егор Евгеньевич**

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования национально-культурной автономии в системе политических технологий предотвращения и урегулирования существующих и потенциальных внутригосударственных конфликтов в современных условиях определяется необходимостью более глубокого осмысления сути происходящих глобальных социально-политических трансформаций, а также поиска оптимальных механизмов нейтрализации их негативных последствий на уровне отдельных стран.

Сегодняшние кардинальные сдвиги и перемены – превращение мира в асимметрично развивающееся относительно гомогенное в экономическом, политическом, информационном и т.п. отношениях пространство; постепенная утрата национальными сообществами своих исторических, культурных, конфессиональных и т.д. особенностей; усиление регионализации и этнического «ренессанса», активизация больших и малых социальных групп, характеризующихся определенной этнической принадлежностью и территориальной самоидентификацией, как субъектов политических процессов разного уровня; обострение существующих и появление новых глобальных проблем и т.д. – весьма противоречивы, а их последствия – труднопредсказуемы. Но очевидно одно: все они так или иначе затрагивают государство, оказывают существенное влияние на выполнение им своих внутренних и внешних функций, а по сути – задают новый вектор государственной политики, влекут «переформатирование» не только концептуальных оснований, но и механизмов ее осуществления.

Одним из таких направлений государственной политики, претерпевающих серьезные изменения и остро нуждающихся в модернизации и адаптации к современным условиям, является политика предотвращения и урегулирования внутригосударственных конфликтов. Особое значение она имеет для сложносоставных государств, историческое, экономическое, социальное, культурное и т.д. пространство которых отличается неоднородностью, разностью потенциалов, ресурсов, условий, динамики и т.п. развития, а как следствие – его результатов, уровня и качества жизни отдельных индивидов и целых территориальных сообществ. Имея региональную асимметрию в самых различных формах и проявлениях, включая противоречия в системе взаимоотношений «центр – регионы» по широкому спектру вопросов, а также конфликты (статусные, приграничные, этнополитические и т.д.), данные

государства – а их в современном мире довольно много – вынуждены искать различные политические механизмы и технологии ее сглаживания, а тем самым – обеспечения своей внутривнутриполитической стабильности, сохранения национального единства и территориальной целостности.

На протяжении длительного исторического периода основные политические механизмы предотвращения потенциальных и урегулирования имеющихся внутригосударственных конфликтов развивались преимущественно в русле выбора оптимальной формы территориально-политического устройства государства – унитарной или федеративной. Данные формы стали классикой государственного строительства и в течение продолжительного времени выполняли свою основную задачу – сохранение территориального единства страны. Вместе с тем, политическая практика оказалась значительно более многогранной и многоаспектной, чем это было заложено в ее концептуальных основаниях, что повлекло за собой в том числе привнесение в данные классические модели многочисленных новаций различной формы и содержания. В итоге в настоящий момент довольно проблематичным становится поиск конкретных государств, практикующих унитаризм или федерализм в «чистом», первозданном, классическом виде. Более того, имеется достаточно оснований говорить о том, что как унитарная, так и федеративная формы территориально-политического устройства государства превратились в открытые и весьма подвижные системы, заимствующие друг у друга различные политические институты, механизмы и практические технологии. В то же время подобные открытость и подвижность могут свидетельствовать об определенном исчерпании сущностного потенциала данных форм и необходимости поиска дополнительных резервов. В числе последних может быть названа национально-культурная автономия – хотя и не вновь открытая, в целом ряде аспектов апробированная модель решения внутригосударственных проблем, но незаслуженно оказавшаяся на периферии фундаментальных научных исследований и прикладных разработок.

Восполнить возникшие пробелы в политической теории и практике использования национально-культурной автономии в системе технологий предотвращения и урегулирования внутригосударственных конфликтов – проблемы, весьма остро стоящей перед многими государствами современности, в том числе Россией, – и призвано настоящее диссертационное исследование.

Степень разработанности проблемы. Одними из первых, кто начал детальную проработку идеи национально-культурной автономии, были западноевропейские ученые. Наиболее известными из них являются К. Реннер, опубликовавший под псевдонимом Р. Шпрингер, О. Бауэр и К. Кульчицкий¹.

Более поздние зарубежные исследователи национально-культурной автономии, как правило, уделяют основное внимание демократическому потенциалу данного института. Среди наиболее известных авторов можно назвать Т. Герра, А. Лейпхарта, А. Моммена, Дж. Ротшильда, Д. Смита, Д. Элейзера, Э. Яна и др.²

Отдельного упоминания заслуживают общие и специальные исследования, направленные на выявление специфики хода и характера политического процесса в России в прошлом и настоящем, а также на прогнозирование его динамики и траекторий в будущем, включая такое направление внутренней политики, как государственное строительство. Они осуществлялись такими зарубежными учеными, представляющими различные отрасли научного знания и широкий спектр исследовательских подходов, как: Дж. Армстронг, Дж. Каутски, М. Кокс, У. Коннор, С. Коэн, У. Лакер, Д. Орловски, Б. Рубин, Дж. Хоу и др.³

Среди отечественных ученых, общественных и политических деятелей прошлого, осмысливавших в своих работах роль и значение национально-культурного компонента в государственном строительстве, а также при формировании и реализации основных направлений внутренней политики, следует назвать таких, как Н.Н. Алексеев, Н.А. Бердяев, С.И. Гессен,

¹ См.: Бауэр О. Национальный вопрос и социал-демократия. СПб., 1909; Кульчицкий К. Автономия и федерация в современных конституционных государствах. М., 1907; Renner K. Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen in besonderer Anwendung auf Oesterreich. Leipzig: Deuticke, 1918.

² См.: Лейпхарт А. Демократия в многоэтнических обществах: сравнительное исследование. М., 1997; Моммен А. Федерализм и национальное государство (к истории вопроса) // Полис. 1992. № 4. С. 168-183; Смит Э.И. Национализм и модернизм: Критический обзор современных теорий наций и национализма. М., 2004; Элейзер Д. Сравнительный федерализм // Полис. 1995. № 5. С. 106-115; Ян Э. Демократия и национализм: единство или противоречие? // Политические исследования. 1996. № 1. С. 33-49; Gurr T.R. Minorities at Risk. A Global View of Ethnopolitical Conflicts. Washington: US Institute of Peace Press, 1993; Rothschild J. Ethnopolitics. A Conceptual Framework. N.Y., 1981.

³ См.: Armstrong J. New essays in sovietological introspection // Post-Soviet Affairs. 1993. № 9; Beyond Soviet studies. Ed. by Orlovsky D. Washington, 1995; Choen S. Failed crusade: America and the tragedy of post-communist Russia. N.Y., 2000; Connor W. Nation-building or Nation-destroying // World Politics. 1972. Vol. 24. № 3; Hough J. The Soviet Union and social science theory. Cambridge, 1977; Kautsky J. Comparative communism versus comparative politics // Studies in comparative communism. 1973. Vol. 6. Is. 2; Laqueur W. The dream that failed: Reflections on the Soviet Union. N.Y., 1994; Rethinking the Soviet collapse: Sovietology, the death of communism and the new Russia. Ed. by Cox M. L. - N.Y., 1998; Rubin B.R. Russian Hegemony and State Breakdown in the Periphery: Causes and Consequences of the Civil War in Tajikistan // Post-Soviet Political Order. L., 1998; etc.

Л.Н. Гумилев, Н.Я. Данилевский, И.А. Ильин, Ф.Ф. Кокошкин, С.М. Соловьев, П.А. Сорокин, Н.С. Трубецкой и др.⁴

Проблемы формирования и функционирования национально-культурной автономии нашли свое отражение в политической теории и практической деятельности лидеров партии большевиков и руководителей Советского государства В.И. Ленина и И.В. Сталина⁵.

В числе современных отечественных ученых и практиков, плодотворно исследующих особенности территориально-политического устройства Российского государства в исторической ретроспективе, рассматривающих проблемы внутренней политики Российской Федерации, а также пути и перспективы их решения в будущем, могут быть названы такие, как: Р.Г. Абдулатипов, С.Н. Бабурин, Р.Э. Бараш, Ю.В. Бромлей, Ю.Н. Гладкий, С.И. Каспэ, И.Г. Косиков, В.Н. Лексин, В.А. Михайлов, Э.А. Пайн, А.-Х.А. Султыгов, В.А. Тишков, А.А. Чичановский, А.Н. Швецов и др.⁶

Проблематика государственного строительства и внутренней политики, в том числе в таких ее конкретных измерениях, как изучение предпосылок генезиса национально-культурных образований в виде автономий в составе России, исследование трансформации их политико-правового статуса,

⁴ См.: *Алексеев Н.Н.* Русский народ и государство. М., 1998; *Бердяев Н.А.* Русская идея. Судьба России. М., 1997; *Гессен С.И.* Избранные сочинения. М., 1998; *Гумилев Л.Н.* Древняя Русь и Великая Степь. М., 2006; *Данилевский Н.Я.* Россия и Европа. М., 2002; *Ильин И.А.* О русском национализме. Сборник статей. М., 2007; *Кокошкин Ф.Ф.* Автономия и федерация. Пг., 1917; *Соловьев С.М.* История России с древнейших времен. В 18 т. М., 2001; *Сорокин П.А.* Основные черты русской нации в двадцатом столетии // О России и русской философской культуре. Философы русского послеоктябрьского зарубежья: Н.А. Бердяев, Б.П. Вышеславцев, В.В. Зеньковский, П.А. Сорокин, Г.П. Федотов, Г.В. Флоровский / Сост. М.А. Маслин. М., 1990; *Трубецкой Н.С.* Евразийство. М., 2002; и др.

⁵ См.: *Ленин В.И.* К вопросу о национальной политике // Ленин В.И. Полное собрание сочинений. В 55 т. Т. 25. Изд. 5-е. М., 1977. С. 69-72; *Ленин В.И.* О праве наций на самоопределение // Ленин В.И. Полное собрание сочинений. В 55 т. Т. 25. Изд. 5-е. М., 1977. С. 258-259; *Ленин В.И.* Тезисы по национальному вопросу // Ленин В.И. Полное собрание сочинений. В 55 т. Т. 23. Изд. 5-е. М., 1976. С. 314-322; *Сталин И.В.* Марксизм и национально-колониальный вопрос. Сборник избранных статей и речей. М., 1939.

⁶ См.: *Абдулатипов Р.Г., Михайлов В.А., Чичановский А.А.* Национальная политика Российской Федерации: от концепции к реализации. М., 1997; *Бабурин С.Н.* Территория государства: правовые и геополитические проблемы. М., 1997; *Бараш Р.Э.* Разделенный русский народ или разделенная советская нация? // Вестник Российской нации. 2011. № 4-5. С. 152-176; *Бромлей Ю.В.* Очерки теории этноса. М., 2008; *Гладкий Ю.Н.* Россия в лабиринтах географической судьбы. СПб., 2006; *Каспэ С.* Империя и модернизация: общая модель и российская специфика. М., 2001; *Косиков И.Г.* Реформируемая федерация: Укрепление российских регионов. М., 2008; *Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Реформы и регионы: Системный анализ процессов реформирования региональной экономики, становления федерализма и местного самоуправления. М., 2012; *Пайн Э.А.* Этнополитический мактнк: динамика и механизмы этнополитических процессов в постсоветской России. М., 2004; *Султыгов А.-Х.А.* Этнополитические противоречия и формы их разрешения: исторический опыт и современные реалии. М., 2006; *Тишков В.А.* Этнология и политика: статьи 19089-2004 гг. М., 2005; и др.

раскрытые роли и места в системе взаимоотношений «Центр – регионы» в различные исторические периоды, в некоторых своих аспектах рассматривалась в ряде диссертационных исследований⁷.

Вместе с тем, несмотря на определенные успехи в деле категориального осмысления национально-культурной автономии рассмотрение ее сквозь призму политических технологий, как элемента механизма предотвращения и урегулирования внутригосударственных конфликтов в прошлом и настоящем пока еще не стало предметом самостоятельного политологического исследования. Данные обстоятельства обусловили выбор объекта и предмета, а также постановку цели и задач настоящей диссертации.

Объект исследования – национально-культурная автономия, **предмет** – предпосылки формирования, особенности функционирования, траектории и перспективы ее эволюции в системе политических технологий предотвращения и урегулирования внутригосударственных конфликтов.

Целью диссертационного исследования является политологический анализ генезиса и эволюции национально-культурной автономии как элемента в системе политических технологий предотвращения и урегулирования внутригосударственных конфликтов в зарубежных странах и России.

Для реализации данной цели поставлены следующие **задачи**:

1) комплексно исследовать национально-культурную автономию как социально-политический феномен, ее природу, сущностные черты, а также особенности как элемента механизма предотвращения и урегулирования внутригосударственных конфликтов;

⁷ См.: Асуханов Ю.В. Институт национально-культурной автономии в Российской Федерации: политико-правовые аспекты становления и развития. Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук. М., 2005; Герасимова О.Е. Национально-культурная автономия как форма самоопределения нации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук. СПб., 2007; Кабешев В.А. Проблема национально-культурной автономии и ее современное политическое значение. Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук. Нижний Новгород, 1999; Кузнецова Е.В. Национально-культурная автономия в Российской Федерации: исторический опыт и проблемы развития: 1996-2006 гг. Диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук. М., 2006; Папкратова Л.А. Национально-культурная автономия в России: По материалам автономии российских немцев. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Казань, 2002; Питулина О.В. Конституционно-правовой статус национально-культурных автономий в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Южного федерального округа. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2009; Штралер О.Ф. Национально-культурная автономия в Российской Федерации: опыт, проблемы развития: На примере Республики Коми. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук. М., 2003; Ямалов Р.К. Идея национально-культурной автономии: историко-социологический аспект. Диссертация на соискание ученой степени кандидата философских наук. Екатеринбург, 1994; и др.

2) определить место и роль национально-культурной автономии в системе политических технологий предотвращения и урегулирования внутригосударственных конфликтов, используемых в прошлые периоды и в современных условиях в отдельных зарубежных странах;

3) выявить специфику отечественного опыта и дать оценку перспективам использования национально-культурной автономии в системе политических технологий предотвращения и урегулирования внутригосударственных конфликтов.

Теоретико-методологическими основами исследования служат: сравнительный, системный, исторический, проблемный и ряд других общенаучных подходов; методологические принципы единства исторического и логического, восхождения от абстрактного к конкретному, всесторонности и объективности рассмотрения и т.д.; общие и частные методы и подходы современной политологии, а также ряда других направлений социально-гуманитарного знания. Их использование на протяжении всего исследования позволило, в частности, выявить специфику национально-культурной автономии как общественно-политического феномена, ее роль и значение в политическом механизме предотвращения и урегулирования внутригосударственных конфликтов.

Особую теоретико-методологическую значимость для диссертации имеет формально-юридический подход. Его активное использование в ходе компаративно-ретроспективного анализа зарубежного и отечественного опыта генезиса и эволюции национально-культурной автономии позволило выявить нормативно-правовые основания и условия функционирования ведущих субъектов политических процессов общенационального и регионального уровней, способствовало более глубокому пониманию их природы и особенностей деятельности применительно к предмету исследования.

Другой немаловажной составляющей теоретико-методологической базы диссертационного исследования являются подходы, развиваемые на пересечении, с одной стороны, политической конфликтологии, с другой стороны, государственной политики и управления. Обращение к подходам данных научных направлений, имеющих своей целью исследование концептуальных оснований и выработку практических политических механизмов и способов предотвращения и урегулирования внутригосударственных конфликтов, позволяют взглянуть на феномен национально-культурной автономии под новым углом зрения, увидеть в ней не

только форму организации выделяемых на основе соответствующих критериев общностей людей, но и – при прочих равных условиях – технологию снятия социальной напряженности.

Существенное теоретико-методологическое значение для диссертации имеют концепции и подходы, развиваемые в русле политической регионалистики и этнополитологии, в частности, новые научные парадигмы политологического анализа таких феноменов, как регионализм, «этноренессанс», мультикультурализм; теории федерализма и региональной политики; концепции отношений «центр – регионы» в современных унитарных и федеративных государствах и т.д.

В целом, при изучении природы, сущностных черт и особенностей национально-культурной автономии вообще и как элемента системы политических технологий предотвращения и урегулирования внутригосударственных конфликтов в частности автор опирался на фундаментальные труды и прикладные разработки в области политологии, философии, истории, социологии, юриспруденции, использовал исследования отечественных и зарубежных ученых прошлого и современности.

Эмпирическую базу исследования составляют: нормативно-правовые акты, официальные документы, источники доктринального характера, в той или иной степени затрагивающие проблематику формирования и функционирования национально-культурной автономии в России и за рубежом; данные социологических опросов, социально-экономической, демографической и т.д. статистики, материалы справочного характера; экспертно-аналитическая информация и публикации в зарубежных и отечественных средствах массовой информации; личное профессиональное общение автора с политическими и общественными деятелями, представителями научного и экспертного сообщества.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Национально-культурная автономия – это санкционированная характеризующимся многонациональным и поликонфессиональным составом населения государством форма внетерриториальной общественной самоорганизации представителей конкретной этнической группы с целью обеспечения оптимальных политических, экономических, правовых, организационных и т.д. условий для удовлетворения их объективных потребностей и сохранения традиционных ценностей в сфере языка, культуры, образования, образа жизни и т.п.

2. В отличие от территориальной (национально-территориальной, национально-государственной) автономии, национально-культурная автономия не имеет пространственной привязки и не предполагает предоставления какой-либо части страны, имеющей историческую, природно-географическую, социально-экономическую, транспортно-коммуникационную, геополитическую и т.д. специфику, самостоятельности в решении тех или иных вопросов. Тем самым нейтрализуется потенциальная основа для возникновения внутригосударственных конфликтов, связанных с притязаниями различных этнических групп на изменение количественных и качественных характеристик территории своего проживания, включая повышение ее административно-политического статуса, расширение ее границ, изменение структуры населения и т.п.

3. По своей сути национально-культурная автономия основывается на диалектическом сочетании принципов, с одной стороны, добровольного самоопределения представителей этнических групп, с другой стороны, его государственного признания посредством оформления в виде внесенной в официальный реестр общественной организации, кадастра (переписи) представителей этнических групп и т.д. При прочих равных условиях это позволяет создать более легитимный, по сравнению с территориальной формой автономии (которая в подавляющем большинстве случаев создается «сверху», решением государственного центра) механизм обеспечения и защиты специфических прав этнических групп, основанный на их непосредственном участии. Помимо этого, данное обстоятельство может способствовать поступательному развитию институтов гражданского общества, активному вовлечению простых людей в общественную жизнь страны, а тем самым – создать предпосылки для формирования общегражданской политической идентичности, невзирая на этноконфессиональные различия проживающих в стране национальностей и народов.

4. Практика использования территориальной формы автономии в целом ряде современных европейских государств привела к тому, что в настоящее время значительное их количество (например, Шотландия, Каталония и др.) находится на различных стадиях процесса выхода из состава последних. Предоставление территориальным автономиям все большей самостоятельности в современных условиях в подавляющем большинстве случаев неизбежно приводит к постепенной эскалации внутригосударственных конфликтов и росту сепаратистских настроений в них. Напротив,

использование де-юре и де-факто национально-культурной автономии в целом ряде современных стран позволяет сочетать единство государства с укреплением этноса, создавая возможности для сосуществования индивидуальных прав человека и коллективных прав этноса, а тем самым препятствуя развитию внутригосударственных конфликтов и распаду государств.

5. Во многом схожие с современными европейскими тенденциями дезинтеграционные процессы происходили в советский период. Территориальные автономии, со временем получив значительные полномочия от Центра и укрепив свой политический статус, стали ориентироваться на полную независимость. Интересы интернационально настроенного союзного Центра и наделенных значительными элементами национальной государственности территориальных автономий оказались в конечном счете противопоставлены друг другу, что привело к росту национализма и сепаратизма, а в итоге – к распаду СССР.

6. Для Российской Федерации институт национально-культурной автономии является одним из важнейших инструментов осуществления эффективной государственной национальной политики. Национально-культурная автономия в современных внутри- и внешнеполитических условиях может и должна выступать в качестве политической технологии, направленной на деполитизацию национальных отношений, т.е. фактическую передачу ряда функций по культурному, этническому, языковому самоопределению народов в их собственные руки.

7. Дальнейшее эффективное использование национально-культурной автономии в политическом механизме предотвращения и урегулирования внутригосударственных конфликтов в России возможно при условии системного подхода, предполагающего в том числе: обеспечение реального равноправия всех живущих в стране этносов; ресурсную поддержку национально-культурных автономий со стороны государства; создание национально-культурных координационных советов на различных уровнях власти; своевременную модернизацию политико-правовых оснований функционирования национально-культурных автономий.

Научная новизна диссертации определяется рядом особенностей, которые не были обнаружены в существующих исследованиях по сходной тематике. Они заключаются в следующем:

- посредством комплексного анализа основных подходов к осмыслению национально-культурной автономии сформулировано его авторское определение, учитывающее специфику данного социально-политического феномена;

- на основе политико-компаративного подхода уточнены сущностные черты национально-культурной автономии, отличающие ее от других форм автономии (прежде всего территориальной) и раскрывающие присущие ей особенности как элемента механизма предотвращения и урегулирования внутригосударственных конфликтов;

- посредством компаративно-ретроспективного анализа опыта ряда зарубежных стран конкретизированы место и роль национально-культурной автономии в системе политических технологий предотвращения и урегулирования внутригосударственных конфликтов;

- на базе многофакторного политологического исследования дана оценка отечественному опыту и перспективам использования национально-культурной автономии в системе политических технологий предотвращения и урегулирования внутригосударственных конфликтов в современной России.

Теоретическая значимость диссертации состоит в том, что она может способствовать более глубокому пониманию проблемы обеспечения внутривнутриполитической стабильности в условиях современных вызовов и угроз, позволит по-новому взглянуть на концептуальные основания и практические механизмы реализации основных направлений внутренней политики государства, а тем самым послужит серьезным импульсом для комплексного и всестороннего исследования механизмов предотвращения и урегулирования внутригосударственных конфликтов, поиска оптимальных политических технологий в данной сфере.

Практическая значимость диссертации заключается в том, что ее основные положения и выводы могут стать базой для разработки органами власти и управления различных уровней официальных документов концептуально-доктринального и нормативно-правового характера, а также для корректировки проводимого ими текущего политического курса; использоваться при реализации уставных целей деятельности общественных организаций, включая национально-культурные автономии, способствовать повышению эффективности их функционирования; применяться при подготовке учебных и учебно-методических пособий, лекций и семинаров по теоретическим и прикладным политологическим дисциплинам.

Область исследования. Содержание диссертационного исследования соответствует следующим пунктам Паспорта специальности 23.00.02 – Политические институты, процессы и технологии ВАК Министерства образования и науки РФ: 1. Проблемы власти в контексте отечественной политической традиции и особенности властных практик в ходе демократических преобразований в стране; 2. Государственная политика и управление. Виды государственной политики; 8. Социокультурные основания политического процесса. Субъекты и объекты политического процесса. Структурные элементы политического процесса, способы и механизмы их взаимосвязи и взаимодействия. Специфика и основные черты политического процесса в постсоветской России; 9. Цивилизационные и национальные стили развития политических процессов. Принципы и механизмы взаимодействия общеисторических императивов и требований отечественной традиции в политическом развитии общества.

Апробация диссертационного исследования. Диссертация обсуждена на заседании кафедры «Политология, история и социальные технологии» Московского государственного университета путей сообщения и рекомендована к защите.

Результаты диссертационного исследования нашли практическое применение в ходе осуществления автором экспертно-консультативной и научно-исследовательской деятельности в общественных организациях России.

Основные положения и выводы диссертации нашли отражение в публикациях автора.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав (по два параграфа в каждой), заключения и списка литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается актуальность темы, выявляется степень ее научной разработанности, определяются объект и предмет, а также цель и задачи исследования, формулируются выносимые на защиту положения и научная новизна работы, раскрываются теоретико-методологические основы и эмпирическая база исследования, определяется теоретическое и практическое значение диссертации.

Глава 1 «Национально-культурная автономия как объект исследования политической науки» посвящена, во-первых, рассмотрению понятия, сущностных черт и основных моделей национально-культурной автономии, а во-вторых, анализу места и роли национально-культурной автономии в политическом механизме предотвращения и урегулирования внутригосударственных конфликтов.

На основе анализа различных подходов к категориальному осмыслению автономии в целом и национально-культурной автономии в частности делается вывод о том, что в зарубежной, прежде всего западной, политической теории и практике автономия понимается, во-первых, как внутреннее самоуправление определенной территории государства и находящейся на ней общности людей, во-вторых, как инструмент национального самоопределения особой национальной группы, в-третьих, как средство реализации особых прав в социальной и культурной сфере, предусматриваемых законом дисперсно расселенным национальным меньшинством. При этом работы западных исследователей убедительно демонстрируют тот факт, что отношение к запросам этнических меньшинств в части наделения коллективными правами в восточно- и центрально-европейских странах радикально отличается от западного восприятия этих проблем, в первую очередь, вследствие господства в политическом дискурсе этнического понимания нации. Следствием господства этого дискурса является в целом негативное отношение к федерализму и другим формам территориальной автономии для этнических групп.

Государственная политика формирования национально-культурной автономии как инструмент предотвращения внутригосударственных конфликтов основывается на праве наций на самоопределение, которое в свою очередь зиждется на основных международно-правовых нормах. В качестве фундаментального принципа международного права оно закреплено в 1945 г. в Уставе ООН⁸. Его полная формулировка гласит: «Принцип равноправия и самоопределения народов» (п. 2 ст. 1). В 1960 г. Генеральной Ассамблеей ООН была принята Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам, среди прочего провозглашавшая право «всех народов на

⁸ Устав Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.un.org/russian/document/basicdoc/charter.htm>.

самоопределение»⁹. Двумя наиболее значимыми документами постколониального периода в этой области являются Международный договор об экономических, социальных и культурных правах и Международный договор о гражданских и политических правах. Данные документы были приняты Генеральной Ассамблеей ООН в 1966 г. В Международном пакте о гражданских и политических правах зафиксировано: «Все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободны определять свой политический статус и свободны в осуществлении своего экономического, социального и культурного развития»¹⁰.

Сегодня практически реализованными территориальные притязания оказываются только в случае, когда меньшинство для достижения автономии прибегает к прямому захвату власти и добивается признания своих прав де-факто по итогам вооруженного конфликта. Так, вопреки воле центральных правительств существуют непризнанные государственные образования в Приднестровье, Нагорном Карабахе, Косово. Если же национальное государство Восточной или Центральной Европы все-таки вынуждено предоставить этническому меньшинству автономию, оно делает это, как правило, в экстерриториальной форме – в форме национально-культурной (личностной) автономии. При этом конституции посткоммунистических стран Восточной Европы в разной степени реализуют право меньшинств на культурную автономию.

Так, право свободно выражать, сохранять и развивать свое этническое, культурное, религиозное и языковое своеобразие, обучать и получать образование на родном языке и создавать объединения и общества для защиты своих интересов и своего национального своеобразия гарантируют конституции: Албании (1991-1993 гг.), Литвы (1992 г., ст. 45), Польши (1997 г., ст. 35), Румынии (1991 г., ст. 6), Словакии (1992 г., ст. 34). Культурную автономию, предусматривающую создание органов местного и национального самоуправления, гарантируют конституции: Венгрии (1994 г., § 68), Словении (1991 г., ст. 64; здесь оговорено, что автохтонными меньшинствами являются венгерское и итальянское меньшинства), Эстонии (1992 г., ст. 50). В Хорватии,

⁹ Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам, утверждена резолюцией 1514 (XV) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1960 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.un.org/njssian/document/gadocs/convres/r15-1514.pdf>.

¹⁰ Международный пакт о фаладанских и политических правах. Принят Генеральной Ассамблеей ООН 16 декабря 1966 г. (п. 1 ст. 1 ч. 1). [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.labex.ru/page/konv_niaain.html.

помимо культурной автономии, гарантированной ст. 15 Конституции 1990 г., специальный Конституционный закон 1991 г. «О правах и свободах человека, правах этнических и национальных сообществ или меньшинств» предоставил также права на национально-территориальную автономию.

В целом, анализ процессов автономизации, протекающих в разных формах и различными темпами, приводит к выводу о важности учета интересов традиционных культурных общностей социума, поскольку они базируются на унаследованных от прошлого устойчивых этнокультурных и нравственных ценностях, обычаях, верованиях и культах. С одной стороны, именно традиционные структуры и институты нередко используются элитными группами в качестве инструментов политической мобилизации и эскалации внутригосударственных конфликтов. С другой стороны, такие традиционные системы могут помогать существующим государственно-правовым режимам в мирном разрешении многих конфликтных ситуаций. Тем самым предоставление в том или ином виде автономии меньшинствам в определенной степени является гарантом устойчивости как федеративного, так и унитарного государства.

Глава 2 «Зарубежный опыт использования территориальных и национально-культурных автономий в системе политических технологий предотвращения и урегулирования внутригосударственных конфликтов» посвящена, во-первых, исследованию особенностей использования территориальной автономии в механизме предотвращения и урегулирования внутригосударственных конфликтов, а во-вторых, выявлению специфики использования национально-культурной автономии как элемента системы предотвращения и урегулирования внутригосударственных конфликтов.

Отмечается, что сегодня, в ситуации практически полного отсутствия мононациональных государств, на повестку дня все чаще выносятся рассмотрение и решение внутригосударственных проблем, связанных с межнациональными отношениями. Расовые, этнические, культурные, языковые и т.п. отличия в различных странах конструируются, обозначаются, описываются, признаются в качестве проблем по-разному, с участием тех или иных действующих лиц, в разнообразных формах и различными способами. Доминирующей же тенденцией является то, что современные общества в последние десятилетия становятся все более чувствительными к культурной, этнической, конфессиональной и т.д. неоднородности. Важная составная часть

дискуссий о роли этих различий в обществе – обсуждение того, каким образом происходит или должно происходить их упорядочение.

Как показывает практика зарубежных стран, подавляющее большинство проблем в сфере межнациональных отношений заключается в том, что если в случае компактного размещения этносы могут претендовать на создание территориальной автономии, а в условиях федеративного территориально-политического устройства – самостоятельного субъекта, то в случае с разрозненным проживанием этноса на пространстве значительных размеров такая возможность отсутствует и на первый план выходит использование национально-культурной формы автономии.

На основе анализа практики использования территориальной и национально-культурной форм автономии в ряде зарубежных стран (Китай, Испания, Бельгия, Великобритания, Эстония, ФРГ, Норвегия и др.) делается вывод о предпочтительности последней. Отмечается, что позитивное отличие национально-культурной автономии от территориальной главным образом заключается в том, что посредством первой удастся обеспечить развитие живущих разрозненно этносов, а не только тех, которые проживают на конкретно взятой территории компактно. В условиях особого расселения этноса национально-культурная автономия является своеобразной формой его самовыражения, которая проявляется в виде образования общественной организации.

В то же время обращает на себя внимание тот факт, что самоуправления и нетерриториальные автономии крайне редко используются правительствами зарубежных стран. В большинстве случаев за понятием «автономия» скрывается просто признание государством социальной границы, отделяющей этнические меньшинства, и определенной свободы лиц, относящихся к меньшинствам, в области языка, образования и культуры. Например, провозглашение «культурной автономии» в Латвии, Украине и Хорватии означает всего-навсего способ продекларировать то, что правительство одобряет некоторые общие принципы защиты меньшинств. В случае Германии можно говорить, что использование концепта «автономия» в законодательстве влечет за собой специальные институциональные решения.

Рассмотренная в диссертации китайская модель автономии, скорее, опирается на принципы национально-культурной автономии, чем на принципы классической территориальной модели. Так, права национальных меньшинств в значительно большей степени соблюдаются в области культуры, экономики и

здравоохранения, чем в области политики. Фактически же, помимо несомненных достижений в сфере экономики и культуры, китайская модель автономии играет важнейшую роль в деле сохранения единства и территориальной целостности государства и выступает в качестве основного механизма предотвращения внутригосударственных конфликтов.

В целом, за рубежом идеи, связанные с понятием национально-культурной автономии, гораздо более распространены, чем сам термин, но они чаще выражаются и реализуются на практике посредством других концептов. Ближе всего к термину оказываются «мультикультурализм» и «защита меньшинств»; оба понятия используются в описательном и нормативном значениях, оба многозначны и оба более распространены в мире, чем «нетерриториальная автономия». Во всех случаях социальная проблематика, связанная с этническим делением, перетолковывается в терминах культуры и культурных различий. Вообще, культурализация этничности выглядит в первую очередь как средство ее деполитизации, а понятие «культурное» нередко используется как синоним «неполитического». Этот прием – отвести меньшинствам такую область деятельности, где они не затрагивали бы основы власти и общественного устройства – довольно стар, используется властями во многих странах и часто оказывается вполне эффективным. Только такая активность меньшинств, которая связана с культурой (часто в фольклорно-этнографическом понимании), признается и поощряется государством. Политикой и экономикой распоряжаются другие; при этом иные проблемы людей, относимых к меньшинству, такие, как дискриминация и социальная маргинализация, обходятся молчанием или описываются как продукт культурной специфики.

Глава 3 «Отечественный опыт использования национально-культурной автономии в механизме предотвращения и урегулирования внутригосударственных конфликтов» посвящена, во-первых, исследованию территориальной и национально-культурной автономии в политической теории и практике советского периода, а во-вторых, анализу места и роли национально-культурной автономии в системе предотвращения и урегулирования внутригосударственных конфликтов в условиях современного российского федерализма, а также ее перспектив.

Отмечается, что опыт разработки общих и частных вопросов использования автономии в политической теории, а также ее практическое

воплощение в сфере национально-государственного строительства в советский период не могут быть оценены однозначно.

С одной стороны, использовавшиеся при формировании СССР – весьма сложного по социокультурному, этноконфессиональному и т.д. составу своего населения – политические механизмы и технологии были новациями для своего времени. В целом ряде аспектов Советский Союз явил миру передовые образцы формирования и реализации национальной политики. Прежде всего, заслуживает внимания во многих отношениях увенчавшаяся успехом попытка создания единого политического сообщества в рамках государственного пространства СССР – советского народа, а также формирования единой советской политической идентичности. Ее основы были заложены посредством использования таких механизмов и технологий, как единая система образования, политического и культурного просвещения, здравоохранения, вертикальной и территориальной мобильности населения, рекрутирования кадров на партийные и государственные должности, комплектования вооруженных сил, государственной пропаганды и агитации и т.д. Основанное на значительной идеологической составляющей, все это в немалой степени способствовало нивелированию культурно-исторических, социально-экономических, этноконфессиональных и т.д. различий отдельных частей страны и традиционно проживавших в их границах народов, а тем самым создавало среди широких слоев населения атмосферу общего гражданского чувствования, сопричастности к единому политическому целому, его исторической миссии и судьбе.

С другой стороны, СССР образовался на агонизирующих осколках Российской империи. Став ее универсальным правопреемником, он унаследовал не только положительные черты (например, внутреннюю силу народа, его духовное своеобразие и культурную самобытность), но и далеко не всегда выигрышные моменты, в частности, в историческом, природно-географическом и геополитическом плане (например, отсутствие естественных препятствий на своих границах; небывалая протяженность территории; нахождение большей части сельскохозяйственных угодий в неблагоприятной для эффективного земледелия зоне; трудности освоения территории и вытекающие из этого традиционное асимметричное развитие регионов страны, концентрация основной массы промышленного и сельскохозяйственного потенциала преимущественно в ее Европейской части, и как следствие этого – непреодолимая неравномерность и отраслевая чересполосица; традиционная

асимметрия между городом и деревней, между столицей и провинцией, громоздкость и недостаточная развитость инфраструктуры; ориентация на экстенсивный путь развития, погоня за количеством, а не качеством и т.д.). Эти, характерные сначала для царской, а затем и для советской России трудности и противоречия так или иначе давали о себе знать в конкретные исторические моменты и не могли не сказаться негативным образом на «продолжительности жизни» Советского Союза.

Отдельный вопрос – недальновидность и непоследовательность национальной политики советского руководства, волюнтаризм и произвол лидеров и элит союзного, республиканского и т.д. уровня, рассмотренные в том числе в данной главе. С самого начала Советское государство стало строиться по иерархическому принципу: одни народы получили свою государственность, другие – нет. Не оправдали себя идеология «пролетарского интернационализма», равно как и попытка дать каждому этносу свою государственность: последних оказалось гораздо больше, чем предполагали большевистские лидеры, и их особенности все больше требовали не унифицированного, а индивидуального подхода к решению назревших вопросов. Союзные органы власти и управления, издавая свои директивы, меньше всего учитывали региональную специфику – пространственно-географическое положение занимаемой той или иной этнической группой территории, господствующие там природно-климатические условия, особенности культуры, массовой психологии и т.д. Хаотичное национально-государственное строительство, бессистемные манипуляции территориями с населением в десятки (а то и сотни) тысяч человек, произвольное проведение границ и обмен территориями (достигший своего апогея в хрущевскую эпоху), тактика укрупнения и объединения совершенно разных национальностей и народностей, нередко принудительная русификация, непродуманная миграционная политика, чрезмерный централизм – таковы лишь основные причины, вызвавшие взрыв национальных движений в конце 1980-х гг. и парад суверенитетов в начале 1990-х гг., приведших к распаду СССР.

Учет уроков прошлого является важным для современной России, продолжающей развиваться как многонациональное и многоконфессиональное государство, а также представляющей собой сложную с точки зрения внутреннего строения федеративную систему, основанную на сочетании национально-государственных, национально-территориальных и административно-территориальных субъектов Федерации.

По итогам анализа основополагающих документов – Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г., федерального закона «О национально-культурной автономии», иных политико-правовых актов, а также политической практики последних лет, автор делает вывод о том, что в современных условиях национально-культурная автономия становится действенным механизмом, с одной стороны, мониторинга актуальных потребностей и интересов граждан в этнокультурной сфере, с другой стороны, обеспечения межнационального согласия и межкультурного диалога, снятия остроты социальной, в том числе этнополитической напряженности. Она выступает в качестве механизма предотвращения и урегулирования внутригосударственных конфликтов, а также является дополняющей федеративное устройство нашей страны формой национально-культурного самоопределения, служащей решению проблем сохранения идентичности, развития национального языка, культуры и образования.

Вместе с тем, резервы национально-культурной автономии в целом и как способа предотвращения и урегулирования внутригосударственных конфликтов в частности отнюдь не исчерпаны. Более того, во многих ситуациях данный институт парадоксальным образом остается невостребованным. Исходя из этого, автор формулирует следующие предложения:

- продолжить работу над развитием концептуальных оснований и совершенствованием правовой базы для реализации государственной национальной политики;
- проанализировать основные направления и механизмы модернизации института национально-культурной автономии, придания ему нового качества – как средства профилактики внутригосударственных конфликтов;
- использовать национально-культурные автономии в качестве инструмента сглаживания политико-правовой асимметрии российского федерализма, а в перспективе – как основания для демонтажа не имеющих исторической перспективы рудиментов советского псевдоэтнофедерализма и формирования подлинной федеративной модели на базе территориального принципа;
- оптимизировать структуру бюджетов различных уровней в направлении повышения результативности расходов на реализацию основных направлений государственной национальной политики;

- сделать более эффективным сотрудничество национально-культурных автономий различного уровня с органами власти и управления в центре и на местах, с одной стороны, и с институтами гражданского общества, с другой стороны;

- создать в федеральных, региональных и местных национально-культурных автономиях необходимые условия для объединения интеллектуальных, творческих, деловых и т.д. ресурсов организаций и граждан с целью консолидации людей для сохранения своей национальной культуры, языка, традиций и обычаев.

В **Заключении** подводятся итоги проделанной работы, формулируются основные выводы и намечаются контуры предполагаемых дальнейших исследований по данной проблематике.

Публикации автора. Автором по теме диссертационного исследования опубликовано в общей сложности 10 научных работ объемом 3,1 п.л.

Статьи в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ:

1. Баймлер О.Р. Этнополитический конфликт как исследовательская задача политической науки: основные парадигмы и подходы // Вестник Российской нации. 2011. № 1-2. С. 231-237. – 0,4 п.л.

2. Баймлер О.Р. Правовые основы национально-культурной автономии в Российской Федерации // Вестник Российской нации. 2011. № 3. С. 165-169. – 0,3 п.л.

3. Баймлер О.Р. Виды национально-культурных автономий в политической практике некоторых европейских государств // Вестник Российской нации. 2011. № 6. С. 209-212. – 0,2 п.л.

Другие публикации по теме диссертационного исследования:

4. Баймлер О.Р. Национально-культурные автономии – партнеры органов государственной власти в реализации государственной национальной политики // Межнациональные отношения как фактор стабильности в многонациональном регионе. Сыктывкар, 2003. С. 135-138. – 0,2 п.л.

5. Баймлер О.Р. Безопасность современного государства и этнополитические конфликты // Транспортная политика и политические коммуникации: Сборник статей по политологическим и социологическим теоретико-методологическим и прикладным проблемам истории и

современности. Выпуск III. Геополитика и национальная безопасность. М.: Издательство «Социально-политическая МЫСЛЬ», 2011. С. 65-79. – 0,5 п.л.

6. *Баймлер О.Р.* Понятие и сущностные черты этнополитического конфликта // Политическая регионалистика и этнополитология. Сборник статей по политологическим теоретико-методологическим и прикладным проблемам истории и современности. Выпуск III. М.: Издательство «Социально-политическая МЫСЛЬ», 2011. С. 26-33. – 0,4 п.л.

7. *Баймлер О.Р.* Основные факторы территориально-политического устройства государства // Проблемы и перспективы развития транспорта. Труды Международной научно-практической конференции. М.: МИИТ, 2011. С. 13-15. – 0,1 п.л.

8. *Баймлер О.Р.* Национально-культурная автономия как субъект политических коммуникаций в период Российской империи // Транспортная политика и политические коммуникации: Сборник статей по политологическим и социологическим теоретико-методологическим и прикладным проблемам истории и современности. Выпуск IV. Взаимодействие государства и гражданского общества. М.: МИИТ, 2012. С. 179-185. – 0,4 п.л.

9. *Баймлер О.Р.* Федерализация как основной способ урегулирования этнокультурных и этнополитических проблем // Материалы XX Международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов» (Москва, 8-13 апреля 2013 г.). Отв. ред. И.А. Алешковский, П.Н. Костылев, А.И. Андреев. [Электронный ресурс]. М.: МАКС Пресс, 2013. – 0,1 п.л. (в печати)

10. *Баймлер О.Р.* Государственное регулирование межэтнических отношений конца 1990-х – начала 2000-х гг. // Политическая регионалистика и этнополитология. Сборник статей по политологическим теоретико-методологическим и прикладным проблемам истории и современности. Выпуск IV. М.: Издательство «Социально-политическая МЫСЛЬ», 2013. – 0,5 п.л. (в печати)

Баймлер Олег Райнгольдович

НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНАЯ АВТОНОМИЯ
В СИСТЕМЕ ТЕХНОЛОГИЙ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ И УРЕГУЛИРОВАНИЯ
ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННЫХ КОНФЛИКТОВ

Специальность 23.00.02 –
Политические институты, процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

Подписано в печать 08.04.2013 г. Заказ № 645 Формат 60×90/16.
Тираж 80 экз. Усл.-печ. л. – 1,5.

127994, Россия, г. Москва, ул. Образцова, дом 9, стр. 9, УПЦ Ги МИИТ.