



ПОЛИТИЧЕСКИЕ НАУКИ

ФОРМИРОВАНИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ: ТРАДИЦИИ И НАЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

Е.Н. Трофимов

THE FORMATION OF REPRESENTATIVE BRANCH OF POWER IN RUSSIA: TRADITION AND NATIONAL FEATURES

Trofimov E.N.

Historical and legal foundations of the formation of representative branch of power in Russia are studied in the paper. The stages of reforming of representative power from the 10th century up to modern times – popular 'Zemstvo', State Senate, State Duma, – are analyzed.

В статье анализируются исторические и нормативно-правовые проблемы формирования представительной власти в России, исследуются с X века и заканчивая современной Россией этапы реформирования власти, земские соборы, сенат, Уложенная комиссия, Государственная Дума.

Ключевые слова: представительная власть, современность, традиции, национальная политика, Государственная Дума.

УДК 321.015

Российское государство на протяжении столетий объединяло и присоединяло к себе народы. Такова историческая реальность, основанная на волеизъявлении вошедших народов. Сейчас Россия является одним из самых многонациональных государств в мире. Развитие такой страны, ее экономики, моральное и политическое состояние государства во многом определяется тем, как складываются межэтнические отношения, которые, в свою очередь, зависят от политики, осуществляемой государством. Ясно, что законодательное регулирование национальной политики России, межэтнических отношений – это тот фундамент, на котором хранится ее единство и целостность.

Согласно Всероссийской переписи населения 2002 г., на территории России проживают и имеют российское гражданство представители 181 этноса – от наиболее многочисленной русской нации, составляющей 79,8 % от общего населения страны до многочисленных малых народов. В России семь этносов насчитывают более 1 млн. человек (русские, татары, украинцы, башкиры, чуваша, чеченцы, армяне), 16 этносов – более 400 тыс. человек. Проживает 15 этносов численностью от 100 до 400 тыс. человек, 8 – от 50 до 100 тыс. человек и 34 – от 10 до 50 тыс. человек. Все остальные народы представлены меньшей численностью. Среди россиян довольно много народов, представленных всего лишь несколькими сотнями представителей, а наиболее малочисленными народами России являются богулалы –



39 человек, чамалалы – 12 и кереки – всего 6 человек (1).

Российская Федерация, в соответствии с ее Конституцией, помимо краев и областей имела в своем составе 21 национальную автономную республику, 1 автономную область и 10 автономных округов. В настоящее время в результате ряда преобразований число автономных округов сократилось в два раза. Но при этом даже самые нехитрые подсчеты показывают, что примерно 150 этносов, проживающих на территории Российской Федерации, не имеют там своих национально-территориальных образований. Тем не менее, они имеют все права и возможности сохранять свою культуру, язык, традиции, обычаи и при этом являться составной частью многонационального народа России. Идет активный поиск путей их самоидентификации и самовыражения.

Наша страна призвана искать подходы и нередко решать сложные проблемы межэтнических отношений. Ни для кого не секрет, что обеспечение межнационального мира и согласия, решение национальных конфликтов в России расценивается как составной элемент сферы национальной безопасности государства, формирующего единую общность людей – многонациональный народ России.

В недавнем прошлом, в советский период, национальная политика строилась на иных, по сравнению с современностью, ценностях и принципах. Эта политика подчинялась задаче построения коммунистического государства, мира социализма. В ней прежде всего присутствовала инициатива и определяющая роль КПСС, в то время как структурам исполнительной и законодательной власти приходилось больше конституировать директивы советского партийно-политического руководства.

Национальная политика в это время представляется многими как нечто новое и необычное в истории. Однако ее основные принципы, если внимательно разобраться, зародились ранее, обсуждались и дискутировались в российском обществе задолго до 1917 г. Национальная политика современной России несет в себе большую долю тради-

ционных российских ценностей, а также советских традиций, советского наследия в этно-конфессиональной сфере. При этом она больше повернулась лицом к мировому опыту регулирования межэтнических отношений и постаралась по мере возможности воспринять инновации, связанные с функционированием развитого демократического общества, обратиться к дореволюционному опыту. В силу этого национальную политику России нельзя понять вне ее преемственности и связи с предшествующей историей, опытом как позитивного, так и негативного свойства.

Россия в своем становлении прошла сложный путь. Столетиями различные народы соприкасались, взаимодействовали, некоторые враждовали, но в конечном итоге приходили к пониманию необходимости мира и добрососедства. Жизнь в едином государстве порождала у них чувства толерантности, терпимости, взаимного уважения и причастности к общему делу. Все это способствовало тому, что современная национальная политика большей частью основывается на диалоге, отказе от диктата центра по отношению ко всем народам, включая малочисленные.

История также наглядно показывает нам, что национальная политика – это механизм постоянного совершенствования, обновления общества и власти. Современное информационное общество стремится делать этот механизм максимально открытым и честным.

Конституция статьей 104, п.1 определила право законодательной инициативы в лице Президента РФ, Совета Федерации и его членов, депутатов Государственной Думы, Правительства РФ, законодательных (представительных) органов власти субъектов РФ, а также Конституционного, Верховного и Высшего арбитражного суда РФ по вопросам их ведения (2. С.44). Следовательно, работа высшей законодательной власти над законопроектами в сфере национальной политики государства амбивалентна. Она заключается как в разработке депутатами собственных законопроектов, так и в экспертизе и одобрении законопроектов, вы-



двинутых другими структурами, обладающими правом законодательной инициативы, включая органы высшей исполнительной власти.

Новый этап работы высшей законодательной власти в России связан с декабрьскими 1993 г. выборами в Государственную Думу. Впервые после принятия Декларации независимости России в июне 1990 г. был сформирован представительный орган власти, начался процесс партийного представительства в нем, развития парламентской культуры и этики. Это позволило всерьез заняться решением многих проблем государственного строительства современной России, ее этнополитических, национальных проблем, выбора оптимальных схем государственного управления.

Формы работы высших органов законодательной власти над национальными проблемами разнообразны. Они включают не только экспертизу и разработку законопроектов. Это еще и квалифицированная оценка состояния межнациональных отношений, реакция на запросы и нужды населения. В силу этого представители законодательной власти всегда находились на острие национальных проблем, искали выход из создавшихся сложных ситуаций, думали, предлагали и отстаивали свою точку зрения, свою позицию, формировали, как сейчас говорят, правовую основу межэтнического и гражданского согласия в российском обществе.

Вовлечение России в мировое сообщество в качестве равноправного его представителя, ориентация на распространенные мировые нормы и правила, несомненно, заставляют нынешних депутатов Государственной Думы шире касаться вопросов мирового развития наций, учитывать внешнеполитические интересы России, стыковать наши законодательные акты с международными нормами.

Сегодня работа российских законодателей касается всех аспектов национальной политики государства – будь то вопросы формирования многонационального народа России, миграционные процессы, межэтнические споры и конфликты, развитие языка

и культуры, проблемы коренных малочисленных народов и многое другое. Иногда эта работа идет не очень быстро, как того хотелось бы. Но здесь действует главный принцип: «не навреди!».

Вопрос, который часто ставился западными и, как правило, оспаривался российскими исследователями – была ли Россия империей в привычном понимании этого слова, – имеет самое непосредственное отношение и к национальному вопросу. Национальную политику России нельзя понять без тех исторических условий, в которых складывалось российское государство, соединяло воедино соплеменников и присоединяло к себе новые земли.

Собирание земель вокруг Москвы шло, во-первых, неравномерно, а во-вторых, обретало самые разные формы. Вне сомнения, имело место добровольное вхождение территорий и народов в состав государства российского. С другой стороны, Россия была окружена другими империями, царствами, с которыми боролась за жизненное пространство, за влияние, подчас вела войны, и в случае победоносных действий части этих империй отходили к ней, а населявшие их народы признавали русское подданство.

Еще, по крайней мере, два фактора очень важны для понимания сути российской национальной политики. Присоединяя к себе новые территории, российские правители шли туда с политикой не слома, а сохранения, по большому счету, тех порядков и норм, которые действовали на данных территориях ранее, добивались расположения местных элит, осуществляли через эти элиты управление территориями, а представителей этих элит, как это не раз бывало, стремились инкорпорировать в российскую элиту. Достаточно сказать, что многие известные родовитые российские фамилии имели далеко не русские корни, например, Юсуповы.

Политика в отношении национальных элит носила достаточно гибкий характер, но при этом не всегда ограничивалась переговорными процессами. В случае если местная элита начинала проводить политику в ущерб



российскому государству, против нее могла применяться и сила.

Второй фактор – это политика постепенного внедрения в эти элиты, в новые присоединенные территории российских ценностей, норм и порядков. Она включала и расширение общения, и приобщение язычников к православной вере, и расселение русских крестьян среди туземного населения, и приобщение местных элит к государственной службе, и многое другое.

Давая оценку национальной политике России, нельзя не отметить и тот фактор, что она исторически всегда осуществлялась первым лицом государства – царем, государем, императором, который мог опираться на общественное мнение, но мог и не делать этого. Представительная власть, традиции которой стали складываться на Руси еще в раннем средневековье, могла при этом играть лишь совещательную роль. На местах национальная политика осуществлялась наделенными соответствующими полномочиями наместниками царя. На фоне развития национальной политики российского государства совершенствовалась и структура представительной власти.

Фактически Россия всегда была многонациональным государством и ей, в силу этого, приходилось решать межэтнические проблемы. Так, на территории ранней Руси проживали представители финно-угорских племен, такие народности, как карелы, воль, ижорцы, вепсы и др. В ранний период в русских княжествах существовали тюркоязычные формирования воинов. Новгородские земли контактировали с народами Севера, собирая дань с местных охотников и рыбаков.

Особенно тесно славянские племена соприкасались с финно-угорскими племенами. Это сосуществование, по свидетельству историков, носило, как правило, мирный характер, поскольку русские поселения перемежались с финно-угорскими, таким же образом чередовались и географические названия – местности, реки, деревни и села. «Происходило заселение, а не завоевание края, – писал по этому поводу известный русский историк В. О. Ключевский, – могли

случаться соседские ссоры и драки, но памятники не помнят ни завоевательных нашествий, ни оборонительных восстаний» (3. С. 43).

Русь активно контактировала с внешним миром, участвовала в походах, что создавало приток иноземцев, решавших для Руси, ее хозяйства подчас специфические задачи. По свидетельству Н. М. Карамзина, при великокняжеских дворах существовали институты иноземных специалистов. «Слава Александра (Невского – Е.Т.) привлекла к нему из чужих земель, особенно из Германии и Пруссии, многих именитых людей, чьих потомство доныне существует в России», – писал ученый (4. Т. 4. С. 55-56). Имеются и иные достаточно интересные описания жизни народов России. Можно упомянуть в этой связи и труд находившегося на службе русских царей немца И.-Г. Георги, который в своей книге «Описание всех обитающих в Российском государстве народов» собрал многочисленные сведения об их быте, культуре, нравах, порядках и взаимоотношениях между собой. Этот автор писал, что «древние руссы суть коренной России народ, которого имя только Россия на себе носит» (5. С. 47).

К периоду царствования Ивана IV Московия была многонациональным государством, на службу которому, в частности, нанималось много татар, к которым относили представителей многочисленных народов из Орды. Последующие завоевания и присоединения земель лишь углубляли это его качество. Русская элита помимо местных постоянно впитывала в себя представителей элиты европейской (итальянской, греческой и т. д.), привлекала для работы управленцев, деятелей искусства, культуры, архитектуры и пр. Все эти народы сосуществовали на территории Московской Руси.

С консолидацией земель русских вокруг Москвы стал складываться институт наместничества. Наместники назначались из наиболее родовитых бояр и фактически управляли вверенными им территориями. В их задачи входил нормированный сбор налогов (дани), осуществление административно-хозяйственных, контрольных и су-



дебных функций. Наместники (воеводы) решали вопросы взаимодействия с местным и туземным населением. При этом ими проводилась политика приобщения местной знати к российской государственной службе, что вполне устраивало местных правителей. Органы местного самоуправления если не полностью входили в подчинение воеводам, то, по крайней мере, контролировались ими. По мере расширения владений Российского государства менялся характер управления с принципами централизации и децентрализации с учетом территориально-географических, социально-политических, экономических особенностей регионов. Из источников не известны какие-либо массовые притеснения по национальным признакам. При том что гонениям часто подвергались лица по признакам религиозным, например, старообрядцы.

Отдельные исследователи склонны считать, что известные из истории народные восстания (И. Болотникова, Е. Пугачева) имели национальный оттенок. При этом они ссылаются на наличие в армии Е. Пугачева большого количества башкир. Несомненно, что национальная политика России или политика освоения окраин имела свои перегибы, ограничения. Возможно, что восставшие ставили своей целью их скорректировать. Однако эта аргументация явно недостаточна, и восставшими двигала в основном идея «веры в доброго царя». Тем более, что по национальному составу эти формирования были разношерстными и не имели каких-либо национальных платформ.

Некоторые авторы, как утверждается, например, в известной книге А. Капелера считают, что началом истории России как многонациональной державы является 1552 г. – т.е. год взятия Иваном Грозным Казани. В подтверждение этой мысли приводится такой аргумент: впервые под русским господством оказалась самостоятельная государственная структура с собственной исторической традицией, легитимной правящей династией и, наконец, с общественной элитой, которая не только говорила на другом языке, но принадлежала к иной, чуждой русским мировой религии и высокой культуре

ислама (8. С.17). Однако, это верно лишь частично, поскольку на всем протяжении своей предыдущей истории Руси приходилось сталкиваться с представителями разных наций, народов разных культур и верований, тем более, с представителями Золотой Орды, что было для нее делом вовсе не новым. Возможно, что новизна данного момента состояла в том, что в России появились элементы того, что мы теперь называем федрализмом.

Необходимо отметить, что к середине XVI века в представительной власти произошли серьезные структурные изменения: на смену вече пришли земские соборы, первый из которых относится к 1549 г. Возможно, что некоторые из них решали и национальные проблемы. Так, например, совершенно определенно известно, что на земском соборе от 1 октября 1653 г. было принято историческое решение о воссоединении Украины с Россией (9. С.24).

Земские соборы просуществовали почти полтора века до 1698 г. Соборы собирались нерегулярно (всего состоялось около 60 соборов) и в основном для обсуждения решения важнейших государственных дел, включая вопросы войны или мира. Однако соборы были не только общерусскими, но и местными, сословными и пр. Наиболее известен из них собор 1649 г., работавший 5 месяцев и принявший Соборное уложение – свод законов Руси. В отличие от вече, представители в соборы избирались посословно (в выборах не участвовали лишь крепостные крестьяне), причем порядок выборов также не был регламентирован. Соборы, по мнению историков, носили совещательный характер, и их мнение не являлось обязательным для царей. Тем не менее, московские государи обычно соглашались с вердиктами народных собраний, что подкрепляло легитимность их государственной воли (10. С.19). Получалось так, что власть предпочитала больше опираться на соборы в период своей слабости (тогда соборы проводились более-менее регулярно). Таков, например, период Смуты 1611–1613 гг.

На фоне реструктуризации представительной власти такой процесс привносил



новые черты в национальную политику российского самодержавия. С завоеванием Казанского и Астраханского ханств местным элитам было предложено стать на сторону самодержцев российских, при этом было обещано не менять их формы управления местным населением. Местная элита приравнивалась к русскому дворянству. Попытки насильственного крещения татар в православную веру были приостановлены. С другой стороны, начала осуществляться политика русификации – заселение Казани русскими купцами. Ограничения местной элиты состояли в том, что ей запрещалось брать русских крестьян в крепостные. Позднее при Петре I была введена система стимулирования лиц, перешедших в православие: крещенные получали привилегии – освобождение от подушной подати на три года, от обязанности поставлять рекрутов на военную службу.

В Сибири Москва утверждала местных родовых и племенных вождей во всех их привилегиях и перекладывала на них задачи судебного разбирательства и местного самоуправления, которое, в первую очередь, заключалось в сборе ясака (дани). Так, например, на Ямале Обнорской волостью управляли князя Тайшины. Княжеский титул был дарован Василию Тайшину в 1600 г. Федором Иоанновичем в Москве, где он был крещен. Высочайшей грамотой императрицы Екатерины II княжеские полномочия были подтверждены Матвеем Тайшину. В 1854 г. князь Иван Тайшин был принят императором и награжден золотой медалью на аннинской ленте с надписью «За полезное» (11. С.14).

Как реформатор, Петр I считал миссию соборов выполненной и отменил их. В 1711 г. он взамен боярской думе создал сенат, по образу и подобию напоминавший представительные учреждения Европы. Сенат рассматривал многие вопросы управления государством, выполняя при этом законодательные функции до 1721 г. С провозглашением России империей его функции сузились до осуществления надзора за государственной деятельностью и управлением в империи.

С другой стороны, объединительная политика России несла в себе прежние традиции с учетом специфики регионов. Россия охотно присоединяла к себе новые земли, и новые народы входили под ее подданство. При этом им ставились и определенные условия – быть лояльными, противостоять врагам России и т. п. Так, в грамоте Петра I о согласии принять кабардинский народ в подданство России говорилось: «Ваше желание приемлем милостиво и изволяем вас к себе в подданство и оборону принятии. Только желаем, дабы вы показали нам ныне свою службу и верность против султана турецкого и хана крымского, которые против нас войну всчали» (12. С.31).

В Эстляндии и Лифляндии, превращенных в губернии Российского государства, региональное самоуправление и судопроизводство остались в форме прежних сословных институтов рыцарства и городов, чьи привилегии были подтверждены. Положение немецко-балтийской общественной верхушки, по признанию зарубежных исследователей, при российском подданстве даже улучшилось, поскольку, по сравнению со временем господства шведов, контроль над ее деятельностью извне ослаб. И в Балтии Россия осуществляла на практике принцип непрямого господства посредством местных элит (8. С.58).

Иные мотивы двигали Россией при присоединении Кавказа. Как справедливо отмечает российский исследователь В. Лапин, Кавказ стал ареной стратегического соперничества России и Турции (13. С.7). По его словам, их противоборство было неизбежным, равно как и втягивание в него местного населения и политических сил. Установление отношений с местными народами и их элитами осуществлялось в рамках общей политики, с одной стороны, и тактических ее вариантов – с другой. Так, например, при присоединении к России Восточной Грузии местному населению была предложена защита со стороны русских войск от набегов горцев. На Западном Кавказе имела место военная колонизация, но не с целью захвата плодородных земель, а принуждения местного населения к покорности. С чем не



могла примириться Россия, так это с набеговой политикой некоторых горских племен, совершавших разбойные нападения на соседей (14. С.7).

В последующем административное включение закавказских областей в Российскую империю происходило неравномерно. Большинство областей было интегрировано в состав империи и подчинено российскому правлению только после того, как они прошли фазу широкой автономии под властью местных вассалов.

В XVIII веке Россия оказалась под воздействием идей эпохи Просвещения в двух ипостасях – ее системы управления и государственного устройства. Екатерина II была просвещенной правительницей, глубоко разбиравшейся в современных социальных теориях, знакомой, в частности с учением Монтескье, Вольтера и Беккариа, идеи которых она пыталась в определенной степени положить на российскую почву. При Екатерине II было решено оптимизировать политику управления окраинами путем включения 2-3 территорий в генерал-губернаторство. По мнению российского эксперта А. Федорова, эффективность такой системы решения национальных и иных управленческих проблем зависела исключительно от искусства кадровой политики императрицы (7. С.8). В царствие Екатерины II Россия заметно раздвинулась границами: Польша перестала существовать, Крым стал русской областью, южная степь превратилась в Новороссию. Екатерина отменила в отношении ислама дискриминационные меры.

Своим манифестом от 22 июля 1763 г. «О свободном поселении иностранцев в России» Екатерина II по сути сделала Россию страной свободной для въезда иностранцев на ее территорию и последующего поселения там. В нем говорилось, что «всем иностранным дозволяем в империю нашу въезжать и селиться, где кто пожелает во всех наших губерниях». Въезжающие иностранцы освобождались от внесения денег в казну, службы в армии на 10 лет. Однако в случае выезда из России до истечения означенного срока они обязаны были заплатить

соответствующие налоги. Чтобы стать российскими подданными, от них требовалось дать о подданстве и верности присягу (9. С.98-102).

Царство Польское получало развернутую автономию внутри Российского государства, собственную армию под командованием польских офицеров и самоуправление, при котором поляки могли занимать общественные должности. Польский язык становился официальным языком в системе управления. Только внешняя политика оставалась прерогативой царского двора. Считается, что с включением в состав империи Польши в России возник еврейский вопрос. До 1772 г. в России не было никаких ограничений евреев в правах (8. С.65). С присоединением Польши евреи стали инкорпорироваться в российское общество. Поскольку они не были ни дворянами, ни крестьянами, то богатые евреи становились купцами, а бедные – мещанами. Примерно такая же автономия была дарована другой окраине – Финляндии.

На фоне новой национальной политики Екатерина II предприняла попытки реформирования выборной представительной власти. Они связаны с ее обращением к практике работы Сената, Синода и всех коллегий в 1766 г. в плане выработки проекта Нового уложения (свода основных законов империи). Избранники, по ее замыслу, должны представлять нужды и запросы местного населения, а также их наказания. К участию в выборах допускались широкие слои населения, включая инородцев, а исключались духовенство и большая часть крестьян (крепостные). Участник выборов должен быть не менее 30 лет от роду, иметь семью и обладать хорошей репутацией. Выборы носили многоступенчатый характер, были сословными, и только дворяне могли выбирать своих представителей напрямую. Всего было избрано 564 депутата. Открытие работы Уложенной комиссии состоялось в июле 1767 г. в Москве. Работа Уложенной комиссии проходила под влиянием идей Просвещения, в ней впервые было высказано ряд идей, которые до этого в России гласно не обсуждались.



Екатерина II намеревалась установить в России диктат права, ограничить крепостное право и т.д., но при этом не желала как-то ограничивать самодержавную власть (10. С.25). Впервые были подняты идеи веротерпимости и равенства граждан, что имело самое непосредственное отношение к ее национальной политике. Уложенная комиссия работала примерно год и основной темой ее работы стало определение границ сословных привилегий (дворянства, купечества). Работу свою она не завершила и была распущена раньше срока по официальной благовидной причине начала войны с Турцией в 1768 г. По сути же императрица была недовольна неповоротливостью и низкой продуктивностью работы комиссии, не осуществившей основных ее задумок. Возможно, что тогда зародилось ставшее впоследствии традиционным скептическое отношение первого лица государства к представительной власти.

Между тем, расширяющаяся Российская империя вбирала в себя новые территории, что заставляло ее правителей выстраивать новые параметры национальной политики. Бессарабия получила более урезанный вариант автономии. Ее административная структура была приспособлена к принятому в России порядку, роль румынского дворянства в системе управления, сбора налогов и судопроизводства была ограничена. При этом сохранялись элементы византийского частного права.

Получила распространение практика выполнения нерусскими этносами отдельных социальных функций, например, торговых, ремесленных. В офицерском корпусе России в XVIII веке до 40% было нерусских, в основном немцев. Армяне издревле осуществляли торговые функции между Русью и Византией. Им российское правительство давало привилегии в торговле, свободу вероисповедания, налоговые послабления и право на самоуправление. Татары выполняли посреднические функции в отношениях центра и Средней Азии в торговой, хозяйственной, политической и культурной сфере.

Однако к началу XIX века Россия как ведущая европейская держава оставалась без реально работающей представительной вла-

сти, необходимость в которой назревала. В 1809 г. выдающийся российский мыслитель и государственный деятель М. М. Сперанский предложил проект реформирования политического строя, основанный на идеях правовой теории Монтескье и Руссо о разделении власти на три ветви – законодательную, исполнительную и судебную. В качестве законодательной ветви власти М. М. Сперанский предлагал учредить Государственную Думу, которая должна рассматривать правительственные законопроекты и утверждать их. По Сперанскому, прямых выборов в Думу не предусматривалось (формирование ее могло осуществляться путем делегирования депутатов от нижестоящих структур в вышестоящие), равно как и не предлагалось наделить Думу правом законодательной инициативы. Этот набросок проекта Государственной Думы мог предусматривать лишь совещательные функции Думы по законодательству и ее роль в политике в отношении национальных окраин.

Формирование Государственной Думы – первого российского национального парламента – стало важным шагом в этом направлении. Указ о Государственной Думе и Госсовете был подписан российским императором 20 февраля 1906 г. и так получилось, что именно в первой Думе представительство национальных окраин, несмотря на ряд вышеозначенных ограничений, стало самым весомым. Помимо депутатов от Европейской России в ней были представители Польши, Кавказа, Сибири, Дальнего Востока, Средней Азии и Казахстана. Русские депутаты составляли порядка 60% от общего числа депутатов, что в целом соответствовало национальному представительству, поскольку доля русского населения в Российской империи составляла на тот момент 57%.

Российское самодержавие и царское правительство имели на тот момент свою национальную политику, которой достаточно твердо придерживались. По заключению российских исследователей, в центре внимания этой политики были вовсе не этносы и не нации. Главная задача царского прави-



тельства после присоединения к империи региона с нерусским населением состояла в том, чтобы обеспечить управление им и увековечить там свое господство (15. С.68). Так, в Санкт-Петербурге хотели иметь лояльные и послушные территории, пусть живущие в основном по своим законам, но исправно вносящие свою дань в казну империи и не допускающие враждебного влияния.

Российская власть рассчитывала на то, что представительная власть не сломает эту систему. Полуофициальная позиция царского правительства состояла в том, что «всякие перемены, всякий крутой переход из старого в новое и даже из беспорядка в образование опасны, и поэтому должно при введении нового учреждения распорядиться так, чтобы права, обычаи народов приурочены были к нашему законоположению, а учреждение – приурочено к ним» (15. С.70).

На протяжении всей российской истории в основном исполнительная власть принимала главные решения в сфере национальной политики. Но эти решения всегда необходимо было подкреплять сбалансированными и всем понятными законами. В условиях формирования демократического общества все большее значение приобретает именно законодательное регулирование межэтнических отношений, разграничение властных полномочий в данной сфере, определение четких норм и правил взаимоотношений органов государственной власти, местного самоуправления, народов и граждан Российской Федерации, их общественных объединений. Принимаемые меры должны соответствовать Конституции РФ, общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам и обязательствам России. В этой связи для политиков, представителей науки, гражданского общества представляет интерес та законодательная работа, которая ведется сегодня, прежде всего, в Государственной Думе, в Федеральном Собрании Российской Федерации.

Таким образом, национальные проблемы в нашей стране в XX – начале XXI веков приобрели серьезную остроту, что

усугублялось развертыванием системного кризиса в российской государственности и экономической жизни. Развитие реформаторских и революционных движений в обществе ставили перед властью необходимость внесения изменений в жизнь как Центральной России, так и ее окраин, усиления фактора народного и национального представительства во власти.

В то же время можно сделать вывод, что российские законодатели, действуя по собственной логике, постарались не только разрешить проблемы национальной политики, которую власти старались усиленно сохранить, но и внести в нее радикальные изменения.

ЛИТЕРАТУРА

1. http://www.perepis2002.ru/ct/html/TOM_04_01.htm
2. Конституция Российской Федерации. – М., 1993. – С. 44.
3. Ключевский В. О. Исторические портреты. Деятели исторической мысли. – М: Издательство Правда, 1990. – С.43.
4. Карамзин Н. М. История государства российского. Т.IV. – М: Наука, 1992. – СС.55-56.
5. Георги И.-Г. Описание всех обитающих в Российском государстве народов. – М: Русская симфония, 2007. – С.47.
6. Карамзин Н. М. История государства российского. Т.V. – М: Наука, 1993. – С. 202.
7. Власть. – 2007. – № 9. – С. 5.
8. Капелер А. Россия – многонациональная империя. Возникновение. История. Распад / Пер. с нем. – М: Прогресс-Традиция, 1997. – С. 17.
9. Собрание народов России: Сборник документов / Сост. Климчук Е. А. и др. – М: Российский новый университет, 1999. – С. 24.
10. Государственная Дума в России. 1906-1917. – СПб.: Лики России, 2006. – С. 19.
11. Представительная власть в судьбе Ямала. – Салехард; СПб., 2004. – С. 14.
12. Собрание народов России. Указ. соч. – С. 31.
13. Россия и Кавказ. История, религия, культура. – СПб., 2003. – С.7.
14. История СССР. Т.2. 1861-1917. Период капитализма. – М., 1959. – С. 451.
15. Национальная политика в императорской России. Цивилизованные окраины. – М., 1997. – С. 68.

***Об авторе***

Трофимов Евгений Николаевич, кандидат политических наук, проректор Российской международной академии туризма. Соискатель кафедры национальных, федеративных и международных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Фе-

дерации. С 2003 г. по 2007 г. – председатель Комитета Государственной Думы Российской Федерации по делам национальностей.

Сфера научных интересов – политология, этнополитология, конфликтология, теория государства и права.

ethnos@stavsru.ru