

КОНЦЕПТ «ПРАВО НАРОДОВ НА САМООПРЕДЕЛЕНИЕ» В СОВРЕМЕННОЙ ПОЛИТИКЕ И ОБРАЗОВАНИИ

В. А. Ачкасов

Санкт-Петербургский государственный университет,
Россия, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9

В статье рассматриваются дискуссионные теоретические и сложные практические проблемы, связанные с реализацией «права народов на самоопределение», такие как: отсутствие общепринятого определения, что такое «национальное меньшинство»; способ выявления «воли народа» к самоопределению; соотношение между границами государства и границами наций; национальное самоопределение и демократия; право на национальное самоопределение и право на народный суверенитет; совместимость прав личности, прав национальных меньшинств на самоопределение и принципа нерушимости государственных границ. В результате автор приходит к выводу о том, что нет «единственно верной» формы решения данных проблем, в идеале выбор делает народ (на практике же — его политическая элита) исходя из большого числа (иногда не вполне рациональных и даже случайных) факторов. Однако наиболее важным вопросом является решение проблемы эффективного политического представительства интересов этнических групп/национальных меньшинств, поскольку этнические группы и другие меньшинства отчуждаются тогда, когда их доступ к власти ограничивается. Как считает автор, для решения этой проблемы в государствах, уважающих права человека, этническая принадлежность должна иметь культурную, но не политическую значимость, поскольку субъектом политического суверенитета является не «этнос», а «демос», т. е. все граждане государства, которые могут принадлежать к различным этнокультурным общностям. Поэтому органическое сочетание коллективных прав этнических общностей и меньшинств в мультиэтническом, поликультурном обществе с гарантированными и охраняемыми государством правами индивидов является наименее конфликтным способом осуществления демократической политики, которая не ведет к формированию новых этнических наций и появлению новых этнократических государств. При этом межэтнические отношения следует выстраивать не исходя из некоей идеальной модели, а отталкиваясь от существующей этнополитической реальности и используя имеющийся потенциал уже существующих несовершенных политических институтов.

Ключевые слова: право народов на самоопределение, национальное меньшинство, представительство интересов, демократия, федерализм, территориальная автономия, референдум.

Доминирующая в XX в. и признанная в качестве эталонной западная модель «государства-нации», которая отвергает местную и локальную политическую автономию и групповые права как «препятствующие социальному прогрессу», начинает постепенно размываться только после Второй мировой войны вслед-

ствии роста значения проблемы прав человека (ознаменованного созданием в 1945 г. ООН) и политики защиты прав национальных меньшинств. С этого времени степень разрешения проблем с правами национальных меньшинств становится важнейшим показателем, определяющим место государства в различных демократических рейтингах.

Однако, как утверждает Бернارد Як, «отстаивание всеобщего права на национальное самоопределение — это наиболее провокативный вклад либерализма в международную и националистическую политику» (Як, 2017, с. 387). Действительно, международные правовые акты, касающиеся права на национальное самоопределение, не сводятся к какой-либо единой системе стандартов, которая отражала бы процедуру, критерии и условия для самоопределения и позволяла бы признать движения за самоопределение «морально законными» или, напротив, «незаконными». «...Международное сообщество не приписывает ни государствам, ни нациям никаких всеобщих прав, когда дело доходит до вопроса перечерчивания политических границ, — пишет тот же Б.Як. — С такими проблемами оно разбирается, скорее, методом *ad hoc*, в каждом конкретном случае рассматривая справедливость конкурирующих притязаний, последствия изменений и интересы затрагиваемых сторон. Такой подход может вызывать нарекания, поскольку самые тяжкие несправедливости зачастую происходят от принудительного включения одного сообщества в другое» (Як, 2017, с. 411). Или, добавим, выхода одного сообщества из другого. Это обстоятельство делает крайне затруднительным не только поиск оптимального решения проблемы самоопределения национальных меньшинств, но и изложение этой темы в курсе этнополитологии и в других дисциплинах.

Действительно, в связи с этим возникает ряд сложных теоретических и серьезных практических проблем. Как заметил по этому поводу Уильям Пфафф, «положение, согласно которому у каждой “нации” должно быть собственное государство, в принципе доказуемо теоретически. На практике же оно ведет к войнам, терроризму и тому, что ныне принято называть “этническими чистками”» (см.: Dahbour, 2003, p. 3).

Первая проблема состоит в необходимости однозначного, общепринятого определения, что такое «национальное меньшинство», поскольку на сегодняшний день такой дефиниции нет. Международные правовые акты не содержат универсального определения этого понятия. Так, «Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств», принятая в 1995 г. Советом Европы, гласит, что принадлежность к меньшинствам «составляет неотъемлемую часть международной защиты прав человека и поэтому находится в сфере международного сотрудничества». Однако конвенция определяет только принципы подхода к проблеме меньшинств, подразумевая, что определение понятия «меньшинство» находится в компетенции государств-членов (см.: Действующее международное право..., 1996). Известно, что разнообразие идентификаций этнических групп чрезвычайно велико, так, участники 233 этнополитических выступлений, зафиксированных в мире в первой половине 90-х годов XX в., классифицировались следующим образом: 81 группа была отнесена к так называемым «этнонационалистическим», или «сепаратистским»; 45 групп, обозначенных как «этно-

классовые», требовали повышения своего статуса в рамках данного общества; 83 группы представителей коренного населения добивались автономии; 49 военизированных религиозных сект, исламистских в своем большинстве, были вовлечены в различного рода конфликты. Наконец, 66 этнополитических групп были определены как претенденты на самостоятельное политическое представительство локального уровня (Stavenhagen, 1996, p. 12). И это только одна из множества классификаций такого рода (см.: The all Minorities at Risk, <http://www.cidcm.umd.edu/mar>; О коренных и племенных народах в независимых странах... http://www.un.org/ru/docments/decl_conv/convcions/iol169.shtml; Heckmann, 1992). Как недавно не без пафоса писал наш коллега: «Никакая власть и никакая политическая элита не вправе определять, какой народ имеет право на собственную государственность, какой — только на национально-культурную автономию, а какому народу не полагается ничего. Решение по этому вопросу должен принимать сам народ, исходя из собственных потребностей и реальных возможностей» (Фарукшин, 2013, с. 102). Однако еще шестьдесят лет назад Айвор Дженнингс, критикуя доктрину самоопределения, отметил: «На первый взгляд она кажется разумной: пусть народ решает. На самом деле она смешна, потому что народ не может решать, пока кто-то не решит, кто является народом» (Jennings, 1956, p. 56).

Вторая проблема состоит в нахождении способа выявления «воли народа» к самоопределению и способа ее осуществления. Считается, что таковым является всенародный референдум (голосование). Следует в связи с этим отметить двоякую политическую природу референдумов. С одной стороны, референдум призван наиболее полно выявлять волю народа. Референдум — это форма «прямой демократии», когда значимое политическое решение принимает народ непосредственно, основным мотивом голосующего на референдуме, как предполагается, оказывается озабоченность общественными проблемами, и по этой причине референдумы дают относительно «чистый» показатель гражданской вовлеченности. С другой стороны, организаторы референдума могут сделать его предметом псевдопроблему. Случается и так, что «воля народа», выраженная на референдуме, игнорируется и попирается власть имущими. Достаточно вспомнить референдум народов СССР 27 марта 1991 г., в результате которого за сохранение Союза как реформированного многонационального единого государства высказалось 73 % принявших в нем участие, что было, как известно, полностью проигнорировано политическими элитами самоопределявшихся советских республик.

Третья проблема — это проблема соотношения между границами государства и границами наций. Государства — это территориальные организации, которые имеют границы, отмечающие ту черту, на которой заканчивается их власть. Нации же, напротив, — это межпоколенческие сообщества, привязанные прочными субъективными узами к конкретным местам. Практически неизбежная разница между национальными и государственными границами не просто затрудняет осуществление прав на национальное самоопределение, она поднимает серьезные вопросы о самом существовании этих прав в качестве эталона, с помощью которого можно было бы исправить произвольные

территориальные и демографические разделения в современном мире (Як, 2017, с. 393, 394). Категоризация этнические/национальные границы часто оспаривается, особенно если она приобретает политическое звучание. Нередко акторы ведут борьбу за то, какие именно социальные и культурные различия релевантны для очерчивания этнических границ.

Четвертая проблема — это проблема соотношения между национальным самоопределением и демократией. Несмотря на то что национальное самоопределение, на первый взгляд, — глубоко демократический принцип, обеспечивающий правление на основе согласия большинства, акцент на слове «национальный» способен запускать процессы политических и институциональных изменений, мотивированных исключительно этнической логикой. В политически самоопределившейся общности может появиться новое «национальное меньшинство», которое также может подвергаться дискриминации. Возникает вопрос: может ли оно политически самоопределяться? Как отмечает Д. Горовиц, «национальное самоопределение — это проблема, а не ее решение... Есть много доводов против упора на национальное самоопределение и за принятие концепции взаимного компромисса» (См.: Horowitz, 1985).

Действительно, право всех народов на самоопределение закреплено документами ООН, но кто способен решать, что есть народ и что есть «все народы»? Международные правовые акты не дают ответа на эти вопросы, а принципы международного права зачастую противоречат друг другу (самоопределение vs территориальная целостность, невмешательство во внутренние дела vs не-насилие и соблюдение международных соглашений и др.). В результате защита меньшинств стала не только важной отраслью международного права, но и весьма опасным инструментом, применяющимся одним из ведущих государств мира или группой государств для вмешательства в дела других; она зачастую служит основанием для права на так называемую «гуманитарную интервенцию», которое развилось в последние несколько десятилетий. «Право на национальное самоопределение преподносится как право первого порядка, принцип, на который мы можем положиться, чтобы установить минимально приемлемые критерии для легитимного деления мира на разные политические сообщества, — пишет Б. Як. — В действительности оно всего лишь дает благословение множеству конкурирующих аргументов о правах второго порядка, правах, проистекающих из притязаний, касающихся родных земель, давнего проживания, несправедливой оккупации, нечестного обращения и так далее» (Як, 2017, с. 398).

Поэтому, как считают некоторые исследователи, конфликты на почве политического самоопределения приводят к дестабилизации обстановки во многих регионах мира, подрывают демократию, а политические институты самоопределения и даже территориальная автономия могут затруднять движение к ней.

Неслучайно международными документами признано, что право на самоопределение отнюдь не обязательно предполагает доведение его до самоопределения политического, т. е. сепарации и создания нового суверенного государства. Та же «Декларация о принципах международного права» ООН 1970 г. подчеркивает, что право народов на самоопределение не должно толковать-

ся как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению, к частичному или полному нарушению территориальной целостности, либо к потере политической независимости суверенных государств, имеющих правительства, представляющие весь народ, принадлежащий данной территории, без различия расы, вероисповедания и т. д. (Действующее международное право..., с. 71).

Таким образом, принцип самоопределения, вслед за А.Я. Йонгманом и А.П. Шмидом, можно рассматривать «как право народа выбирать политическую лояльность, чтобы влиять на политическую систему, в рамках которой он живет, и сохранять свою культурную, этническую, историческую или территориальную идентичность» (цит. по: Этнос и политика..., 2000, с. 179), и речь должна идти прежде всего о формах и пределах реализации данного права.

- 1) Возможно закрепление за национальными меньшинствами так называемой корпоративной автономии, предполагающей полное признание существования этнических и национальных меньшинств государством, с законодательным закреплением за ними прав на местное самоуправление и образование органов, представляющих их интересы на общегосударственном уровне. Примерами могут служить Шведская народная ассамблея в Финляндии, Советы национальных меньшинств в Австрии, этнополитика посткоммунистической Венгрии и др.
- 2) Возможно, во исполнение права на сохранение и развитие культурной и языковой самобытности меньшинств, предоставлять им права национально-культурной автономии, называемые иногда «федерализмом на основе личностного принципа». Речь идет об автономии, создаваемой не на территориальной, а на этнокультурной основе, что бы под последней ни понималось: принципы членства или участия в организации, критерии отбора и допуска ее членов, характер и сфера деятельности, уставные цели объединения и т. д. Согласно этому принципу каждый гражданин мультиэтничного государства получает право заявить, к какой «национальности» он хочет принадлежать, а сами «национальности» признаются автономными (культурными) общностями, имеющими право создавать ассоциации, поддерживать контакты с представителями таких же общностей за рубежом, создавать культурные и образовательные учреждения и СМИ, издающиеся на родном языке и т. д. Национально-культурная автономия имеет ряд преимуществ по сравнению с автономией территориальной, она не связана с характером расселения и, кроме того, не создает новых меньшинств. Принадлежность к такому объединению зависит от свободной воли индивида, что соответствует принципу индивидуального самоопределения и выражения этнокультурной принадлежности. В ряде европейских демократических государств, там, где этнические или языковые сегменты не были территориально разделены, их автономия устанавливалась на основе именно такого личностного принципа. Так было в Нидерландах, Австрии, Бельгии, а с июня 1996 г., после принятия федерального закона «О национально-культурной автономии», и

в России. Однако, как водится, в нашей стране появление национально-культурных автономий привело и к возникновению целого ряда проблем. «Одна из них, — пишет В.А.Тишков, — состоит в том, что часто группа людей, объединенная в национально-культурную автономию, пытается представлять интересы всего народа. Между тем в подобных организациях трудно предусмотреть демократические процедуры выборов. Поэтому организации, национально-культурные автономии говорят и пишут (от имени всего народа. — В.А.) о том, чего могут не разделять тысячи и десятки тысяч представителей народа. Из-за этого зачастую возникают конфликтные ситуации, чреватые серьезными последствиями в полиэтнических регионах» (Тишков, 2008, с. 16).

Как справедливо отмечают западные эксперты, «в Российской Федерации в 1990-х годах отдельные попытки и предложения обеспечить культурные и лингвистические права этнических меньшинств посредством экстерриториальной “национально-культурной автономии” вне связи с территориальным устройством государства успеха не имели: несмотря на дисперсную модель расселения по территории России, наиболее крупные нерусские этнические группы реализуют свою автономию на территориальной (региональной) основе. В этом случае даже не охватывающий всех представителей данного этноса “национальный очаг” в виде собственной государственности становится центром его политической и культурной консолидации» (Основы теории и практики федерализма, 1999, с. 182). Исследования политологов убедительно продемонстрировали, что отношение к запросам этнических меньшинств в части наделения коллективными правами в посткоммунистических странах Европы радикально отличается от западного восприятия этих проблем, в первую очередь вследствие господства в межэтнических отношениях секьюритизационного дискурса. Следствием господства дискурса безопасности является в целом негативное отношение к федерализму и другим формам территориальной автономии. Практически реализованными территориальные притязания оказываются только в случае, когда меньшинство для достижения автономии прибегает к прямому захвату власти и добивается признания своих прав *de facto* по итогам вооруженной борьбы.

- 3) При компактном проживании национального меньшинства на определенной территории возможно создание национально-территориальной (политической) автономии. В этом случае по решению высших органов власти государства на определенной территории учреждаются органы власти и управления, которые в пределах своей компетенции наделяются правом принимать правовые акты, определять экономическое и социальное развитие автономии и др. Такого рода автономией обладают Аландские острова в составе Финляндии, Гренландия и Фарерские острова в составе Дании, Корсика в составе Франции и др. По пути расширения региональной автономии (деволюции) идет сегодня и Соединенное Королевство.

- 4) Возможно использование модели «регионального государства», или «государства автономий» (Италия, Испания). Так, в Испании, для того чтобы после начала процесса демократизации страны справиться с националистическими требованиями каталонцев и басков, была учреждена система автономных сообществ во всех административных регионах страны. «Хотя противоречия и напряженность оказались постоянными чертами отношений между Мадридом и региональными автономиями, — пишет испанская исследовательница М. Гиберно, — в целом система автономий заслуживает позитивной оценки. Благодаря ей удалось защитить и развить многообразие внутри единого государства, избегая процессов, которые могли бы привести к бесконечной фрагментации и насилию» (цит. по: Авксентьев, 2001, с. 256). Но сегодня здесь проблема в том, что каталонцы, баски и, в меньшей степени, галисийцы распространили свою самобытность до тех границ, за которыми уже начинается собственная государственность.
- 5) Возможно использование той или иной формы федерализма для достижения цели интеграции многих «внутренних наций» или этнических групп в большие политические сообщества, оставляя за ними право сохранять свою специфическую идентичность и политическую автономию. Члены таких групп являются полноправными представителями большого сообщества, но в то же время могут оставаться верными и своей этнической группе, ее культурному наследию. Право на самоуправление позволяет им сохранять и развивать собственную культуру и политические традиции. В целях создания и поддержания единства в сообществе, федеративные государства ориентируются не на изживание этнокультурных и лингвистических различий (ассимиляцию), но на их сохранение в сообществе. Самоидентификация большого сообщества в этом случае базируется на развитии тесных взаимосвязей и на взаимной заинтересованности, которая объединяет составляющие его группы. Федерализм не только позволяет этническим группам и меньшинствам управлять своей культурной жизнью, но и обеспечивает юридическую защиту, финансовую поддержку центра и определенные права на самоуправление. Такая политика позволяет интегрировать меньшинства в большие сообщества, обращаясь к экономическим и политическим нуждам и удовлетворяя их через политическое представительство и предоставление экономической помощи (см.: Кумлика, 1995).

В этом историческом контексте федерализм рассматривается как механизм, позволяющий приспособиться к разнообразию, создавая общие связи, охватывающие несколько этнокультурных сообществ. Таким образом, он удовлетворяет специфические интересы «национальных» групп, обеспечивая в то же время общую структуру и тесную связь, которые объединяют эти сообщества в общее для них государство.

Федерализация позволяет постепенно адаптировать государственное устройство и управление к новым задачам и вызовам, так как предполагает по-

иск баланса между запросами «этнических» регионов и стремлениями «центра». В этих условиях задача сохранения государственной целостности достигается благодаря признанию «центром» «особенностей» этно-региональных сообществ, которые получают возможность открыто выражать свои позиции и защищать свои интересы (см. Кинг, 2000, с. 7–18; McCarry, O'Leary, 1993; Mitrany, 1966; Фарукшин, http://biblioclub.ru/index.php?page=book_red&id=276235 и др.).

Исследования этнополитических конфликтов также подтверждают, что ранняя, продуманная деволюция со значительно большей вероятностью предотвращает этнический сепаратизм, чем способствует ему (Horowitz, 1985). Напротив, отказ предоставить меньшинствам территориальную автономию или решение ликвидировать уже существующую автономию (как это было в Косово), как правило, имеет следствием рост политической нестабильности.

Федерализм сочетает самоуправление и совместное управление. Государственное устройство, основанное на федеративных принципах, олицетворяет собой своего рода общественный договор, заключаемый свободными гражданами и сообществами, которые соединились для достижения совместных целей и защиты определенных прав, в то же время сохраняя государственную целостность. В эффективно действующем федеративном государстве множество полномочий, связанных с принятием решений, децентрализованы. Как отмечают западные исследователи, «путем разделения полномочий федерализм обуздывает произвол властей — как в центре, так и на местах. Он децентрализует ответственность, одновременно предусматривая механизм, позволяющий сдерживать потенциальные местные конфликты и злоупотребления. Он обеспечивает школу демократии и в прямом смысле приближает правительство к народу» (Watts, 1999, p. 47). Таким образом, для западных экспертов федерализм и демократия — это две стороны одной медали, и потому, по их мнению, истинными федерациями могут быть только либеральные демократии. Однако сложившийся в России «особый» тип федерализма пока не только не способствует развитию демократии в регионах, но и создает благоприятные возможности для роста авторитаризма и на местах, и в центре.

Кроме того, только в том случае, если территории субъектов федерации в основном совпадают с границами этнических, лингвистических или религиозных общностей, федерализм, по мнению западных авторов, может обеспечить эффективную форму регионального управления этнокультурными различиями. Для того чтобы «федерализм стал эффективным механизмом для регулирования конфликтов, — пишут Дж. Маккари и В. О'Лири, — абсолютно необходимо, чтобы соответствующие этнические сообщества были географически в достаточной степени разделены. Когда сообщества географически рассеяны или очень малочисленны, федерализм менее эффективен» (курсив наш. — В. А.) (McCarry, O'Leary, 1993, p. 38).

В то же время, как отмечают многие специалисты, «федерация как особая немажоритарная форма государственного устройства политической и культурной жизни этнически разнообразных обществ оказывается очень проблемной формой организации политики» (Federalism..., 1995, p. 3). Поскольку в процессе федеративного строительства они неизбежно сталкиваются с серьезной ди-

леммой: как примирить требования социальной справедливости с практикой предоставления особых политических и экономических преференций «титულным» этническим общностям субъектов федерации (см.: Ачкасов, 2007).

Дж. Макари и Б. О'Лири, выделяя восемь различных способов решения проблем «национальных меньшинств» — от геноцида и насильственной депортации до федерализма и консоциализма (см.: McCarry, O'Leary, 1995), отмечают, что этнофедерализм — далеко не самый распространенный и оптимальный вариант их решения. Те же авторы писали ранее: «...у федерализма как средства регулирования конфликтов в многонациональных и полиэтнических государствах плохой послужной список даже там, где он гарантирует определенную степень самоуправления для меньшинств» (McCarry, O'Leary, 1993, p. 111–112).

Пятая проблема заключается в том, что право на национальное самоопределение зачастую отождествляется с правом на народный суверенитет. Однако принцип народного суверенитета «всего лишь требует, чтобы государство получало свою власть от тех людей, которые его населяют. Он ничего не говорит о составе народа или о том, в какой степени его членам нужно отождествляться друг с другом» (Як, 2017, с. 408). Демос как народ, наделенный правом учреждения политической власти и политического господства, состоит, согласно либеральной концепции, из круга лиц, который юридически определяется через критерий гражданства. Поэтому легитимность современных национальных государств, прежде всего демократических, основывается на системе единого и равного гражданства. Так, в Конвенции о гражданстве Совета Европы понятие «гражданство» определяется как «правовые отношения лица с государством без указания этнического происхождения этого лица» (Европейская конвенция о гражданстве (ETS № 166) (рус., англ.), <http://www.docs.cntd.ru/document/901799763>).

Наконец, шестая проблема — насколько совместимы права личности, права национальных меньшинств на самоопределение и принцип нерушимости границ (территориальной целостности государств)?

Во-первых, гарантии прав человека предполагают гарантии прав лиц независимо от их этнической или конфессиональной принадлежности, в том числе и представителей национальных меньшинств, тогда как гарантии прав национальных меньшинств, понятые как гарантии прав коллективных, могут на практике и не содержать гарантий индивидуальных прав личности другой этнокультурной принадлежности. Этнополитические конфликты по всей Центральной и Восточной Европе и на просторах СНГ показывают, что подавляющая часть национальных движений, боровшихся за самоопределение, поставила права нации выше прав человека, а лозунги прав самоопределяющихся народов полностью вытесняют вопрос о правах представителей других народов, проживающих на территории самоопределения.

Опыт последнего десятилетия свидетельствует: «...основной формой внутригосударственного противостояния в современном мире оказался не межгрупповой конфликт, а конфликт по типу “группа против государства” — выступление против статус-кво или нового порядка со стороны или от имени

этнических меньшинств, которые пожелали выйти из общего пространства и получить собственную государственность, или присоединиться к другим государствам» (Тишков, 2007, с. 16). При этом этнонационалисты видят в западных либеральных концепциях и конвенциях прав человека лишь то, что они хотят увидеть (обещание помощи и солидарность в борьбе за национальное самоопределение), а не всю совокупность идей и принципов, которые в них заложены авторами. Народы требуют свободы и политического (государственного) самоопределения, чтобы быть равными другим, поскольку политическое и юридическое равенство людей, независимо от их этнической принадлежности — обязательный признак национального демократического государства. Но они могут требовать свободы и для того, чтобы стать выше других, что почти автоматически приводит к исключению «этнически чуждых» из состава нации (как правило, в странах Балтии, СНГ и национальных республиках РФ они идентифицируются как «русскоязычные», «оккупанты» и т. д., ибо понятие «нация» приобретает здесь ярко выраженную этническую окраску), к отказу предоставить им «гражданство» и др.

В свою очередь их статус «не граждан» или «граждан второго сорта» не предусматривает и равенства в правах. Ибо все, что лежит по ту сторону этнического понятия «нации», — это нечто чуждое или даже враждебное. Отношение к «русскоязычным» определяется отныне примитивной инверсионной установкой: «Раньше мы жили под вами, теперь вы поживите под нами». Придание языкам титульных национальностей статуса государственного на всем постсоветском пространстве, как и ряд других дискриминационных мер, практически заблокировало доступ не титульного населения в «коридоры власти» и содействовало достижению форсированной «неокоренизации» аппаратов государственного управления и становлению этнократических режимов. В результате, после неудавшейся попытки создания интернационального (общенародного) государства на базе отрицания («проскакивания» стадии) государства национального, народы бывшего Союза ССР, пытаясь построить его сегодня, получают феномен государства этнократического.

Во-вторых, создает серьезные трудности увязка прав национальных меньшинств с признанием нерушимости существующих границ и территориальной целостности государств. Государственные границы исторически случайны и чрезвычайно подвижны, поэтому встает вопрос: какие из них считать основополагающими — государственные или административные, которые сегодня стали межгосударственными, исторические или современные? Государственные границы очень часто устанавливались произвольно, с учетом конкретно-исторического соотношения сил между государствами и внутри них. Это относится к границам между Сербией и Хорватией, Сербией и Косово, Азербайджаном и Арменией, Россией и практически всеми бывшими республиками СССР и т. д.

В третьих, необходимо учитывать и международный (цивилизационный) контекст современных этнических конфликтов. Если они происходят на границах цивилизаций (Босния, Косово, Чечня, Афганистан, Палестина и др.), то цивилизационная принадлежность участников столкновений гарантирует им

симпатии и поддержку сил глобального масштаба, что, в свою очередь, «стимулирует решимость фанатическую жертвенность и массовый порыв вступивших в борьбу сил» (Уткин, 2001, с. 184). Только конфессиональная общность и традиционная ориентация на Запад (стандартное клише хорватского национализма: «Хорватия — последний оборонительный рубеж европейской цивилизации на Балканах») могут объяснить то, чем руководствовались правительства ФРГ и некоторых других западноевропейских стран, которые еще до начала военных действий между Белградом и Загребом стали демонстрировать готовность признать независимость католических Словении и Хорватии. Именно это обстоятельство во многом предопределило ориентацию хорватов не на диалог и поиск компромисса с Белградом по вопросу самоопределения сербского меньшинства в Хорватии (создания сербской автономии), а на политическую и военно-техническую поддержку Запада в войне с Сербией, унесшей тысячи жизней. Это объясняет и предвзятое отношение Запада к Сербии, которая для него априори агрессор и единственный виновник югославского кризиса. «И дело здесь не во взглядах лидеров: отрекшийся от коммунизма покойный хорватский президент Франьо Туджман ни в теории, ни на практике ничем не отличался от “условно коммунистического” сербского президента Слободана Милошевича. Однако Хорватию произвольно зачислили в партнеры Запада, а из Сербии сделали изгоя — за то, что она пыталась сделать в Косове именно то, что несколькими годами раньше Загреб сделал при поддержке Запада в Сербской Краине. Хорватия и Сербия дрались за то, что считали самым главным, — за свое новое государственное “я”. Либеральные трактаты об общемировой тенденции к отмиранию государства казались им вычурным конструктом утомленного сытостью интеллекта» (Богатуров, 1999, с. 35).

Даже вступление в силу 1 февраля 1998 г. принятой Советом Европы «Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств» — первого общеевропейского юридически обязывающего акта, направленного на защиту национальных меньшинств и признание их прав, сколь бы важным и необходимым ни был это шаг, не решает вопроса, упирающегося в более масштабную проблему практической координации и обеспечения равноправия всех этнических групп вне зависимости от их статуса в этнонациональной иерархии общего для них государства. Как удовлетворить национальные стремления, не разрушая при этом целостности государства, сформировать (сохранить) общенациональную идентичность при одновременном сохранении этнокультурного многообразия и идентичностей населения страны — вот пока неразрешимые задачи для мирового сообщества.

Таким образом, следует признать, что юридического механизма разрешения противоречий между указанными международно-правовыми принципами не существует. Поэтому на практике один из них реализуется за счет другого исходя из принципа «политической целесообразности», причем каждый раз в зависимости от того, чьи политические интересы берут верх, в зависимости от соотношения потенциалов заинтересованных сторон и в зависимости от конкретной международной ситуации.

Как пишет Б. Андерсон во введении к переизданию своей знаменитой книги, «“конец эпохи национализма”, который так долго пророчили, еще очень и очень далеко. Быть нацией — это, по сути, самая универсальная легитимная ценность в политической жизни нашего времени. Но если сами факты понятны, то их объяснение остается предметом... дискуссии» (Андерсон, 2001, с. 27). Поэтому можно уверенно утверждать, что еще долго не исчезнет и не потеряет актуальность проблема движений за политическое самоопределение, как и проблема поиска органичного сочетания прав суверенных государств, национальных групп и прав человека. Более того, «меньшинства и большинство все более сталкиваются по таким вопросам, как лингвистические права, региональная автономия, политическое представительство, программы образования, притязания на землю, политика в области иммиграции и натурализации, даже национальные символы, такие как выбор национального гимна или государственных праздников. ...В действительности национализм меньшинств скорее укрепляется, чем ослабевает, по мере того, как западные государства становятся более демократическими, процветающими и глобализованными, — констатирует У. Кимлика и продолжает: — Нахождение морально оправданных и политически жизнеспособных ответов на эти вопросы является величайшим вызовом, стоящим сегодня перед демократиями. Нет простых ответов и магических формул, чтобы разрешить эти проблемы» (Kymlicka, 2009, p. 51).

Из сказанного следует, что нет «единственно верной» формы решения данной проблемы, в идеале выбор делает народ (на практике же — его политическая элита) исходя из большого числа (иногда не вполне рациональных и даже случайных) факторов. Однако в проблеме представительства интересов этнических групп/национальных меньшинств наиболее важными вопросами являются: способ представительства, пропорциональность представительства, отражение представителями интересов представляемых групп, предпочтительные формы политического участия. И напротив, «этнические группы и другие меньшинства отчуждаются в ответ на политические ситуации, когда их доступ к власти ограничивается» (Birnie, 2007, p. 8).

В государствах, действительно уважающих права человека (признание которых становится в 1990-е годы глобальной идеологией), этническая принадлежность должна иметь культурную, а не политическую значимость, поскольку «субъектом политического суверенитета является не какой-либо один “этнос”, а “демос” в целом — люди, принадлежащие к различным этническим группам, которые живут в составляющем территориальную целостность государстве» (Volf, 1991). Поэтому органическое сочетание коллективных прав этнических общностей и меньшинств в мультиэтническом, поликультурном обществе с гарантированными и охраняемыми государством правами индивидов является, вероятно, наименее конфликтующим способом артикуляции демократической политики, не нацеленной на формирование новых этнических наций и создание этнократических государств.

Однако, как представляется, единственным способом борьбы с описанными выше проблемами и опасностями является четкое осознание и последовательное осуществление на практике трех важнейших принципов:

- 1) субъектом прав человека — индивидуальных и групповых — является только личность, а не группа;
 - 2) единственной неотъемлемой и неизменной идентичностью человека является его принадлежность к человеческому роду, что дает ему неотъемлемое право на соблюдения его человеческого достоинства;
 - 3) права любого лица могут быть ограничены, но только с целью обеспечения прав другого лица и только в той мере, в которой это необходимо.
- В свою очередь права меньшинств легитимны только тогда, когда:
- (а) они защищают свободу индивида и внутри группы;
 - (б) способствуют отношениям равенства (отсутствию доминирования) между группами (см.: Кимлика, 2010, с. 432–434).

Литература

- Авксентьев В. А. Этническая конфликтология. В поисках научной парадигмы. Ставрополь: Ставроп. гос. ун-т, 2001. 267 с.
- Андерсон Б. Воображаемые сообщества: Размышления об истоках и распространении национализма. М.: КАНОН-пресс-Ц, Кучково поле, 2001. 288 с.
- Ачкасов В. А. Конфликтный потенциал этнофедерализма // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2007. Т. 3, № 4. С. 27–43.
- Богатуров А. Д. Синдром поглощения в международной политике // Pro et Contra. 1999. Т. 4, № 4. С. 28–48.
- Действующее международное право: сб. документов: в 3 т. М.: МНИМП, 1996. Т. 1. 864 с.
- Европейская конвенция о гражданстве (ETS № 166) (рус., англ.). URL: <http://www.docs.cntd.ru/document/901799763> (дата обращения: 30.11.2018).
- Кимлика У. Современная политическая философия: введение. М.: ВШЭ, 2010. 592 с.
- Кинг П. Классификация федераций // Полис. Политические исследования. 2000. № 5. С. 7–18.
- Конвенция МОТ «О коренных и племенных народах в независимых странах» (№ 168, 1989 г.). URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/convencions/iol169.shtml (дата обращения: 30.11.2018).
- Основы теории и практики федерализма. Лейвен: Гарант Паблишерз Лейвен, 1999. 327 с.
- Тишков В. А. Конфликт в сложных обществах. Введение к русскому изданию // Этнополитический конфликт: пути трансформации: настольная книга Бергховского центра. М.: Наука, 2007. С. 12–22.
- Тишков В. А. Этническое и религиозное многообразие — основа стабильности и развития российского общества: статьи и интервью. М.: Московское бюро по правам человека, Academia, 2008. 84 с.
- Уткин А. И. Глобализация: Процесс и осмысление. М.: Логос, 2001. 271 с.
- Фарукшин М. Х. Этничность и федерализм. Казань, Центр инновационных технологий, 2013. 348 с.
- Фарукшин М. Х. Этнополитология. URL: http://biblioclub.ru/index.php?page=book_red&id=276235 (дата обращения: 30.11.2018).
- Этнос и политика: хрестоматия / авт.-сост. А. А. Прусаускас. М.: Изд-во УРАО, 2000. 400 с.
- Як Б. Национализм и моральная психология сообщества. М.: Изд-во ин-та Гайдара, 2017. 520 с.
- Birbir J. K. Ethnicity and Electopal Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. 279 p.
- Dahbour O. Illusion of the People: A Critique of National Self-Determination. Lanham, MD: Lexington, 2003. 261 p.
- Federalism: the Multiethnic Challenge / Smith G. (ed.). London; New York: Longman, 1995. 314 p.

- Heckmann F.* *Ethnischen Minderheiten, Volk und Nation.* Stuttgart: Enke, 1992. 279 S.
- Horowitz D.* *Ethnic Groups in Conflict.* Berkley: University of California Press, 1985. 707 p.
- Jennings I. W.* *The Approach to Self-Government.* New York: Cambridge University Press, 1956. viii, 204 p.
- Kymlicka W.* *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights.* Oxford: Oxford University Press, 1995. 296 p.
- Kymlicka W.* *Multi-nation federalism // Federalism in Asia,* ed. by He B., Galligan B., Inoguchi T. Northampton: Edward Elgar Publishing Ltd., 2009. P. 124–143.
- McGarry J., O'Leary B.* Introduction: The Macro-Political Regulation of Ethnic Conflict // *The Politics of Ethnic Conflict Regulation: Case Studies of Protracted Ethnic Conflict.* London, New York: Routledge, 1993. URL: <https://doi.org/10.4324/9781315003641>
- McGarry J., O'Leary B.* *Explaining Northern Ireland: Broken Images.* Oxford, Cambridge: Basil Blackwell, 1995. 445 p.
- McGarry J., O'Leary B.* *The Politics of Ethnic Conflict Regulation: Case Studies of Protracted Ethnic Conflict.* London: Routledge, 1993. 336 p.
- Mitrany D.* *A Working Peace System.* Chicago: Quadrangle Books, 1966. 246 p.
- Stavenhagen R.* *Ethnic Conflicts and Nation-State.* London: Macmillan, etc., 1996. XII, 324 p.
- The all Minorities at Risk Project. URL: <https://cidcm.umd.edu/research/all-minorities-risk-project> (дата обращения: 30.11.2018).
- Volf M.* When the unclean spirit leaves. The Task of East European Churches after the 1989 revolution // *Occasional papers on religion in Eastern Europe.* Princeton. 1991. Vol. 11, No. 1. P. 11–24.
- Watts R.* *Comparing Federal Systems.* 2nd ed. Montreal; Kingston; London; Ithaca: McGill-Queen's University Press, 1999. 138 p.

Ачкасов Валерий Алексеевич — д-р полит. наук, проф.; val-achkasov@yandex.ru

Статья поступила в редакцию: 4 декабря 2018 г.;

рекомендована к печати: 7 февраля 2019 г.

Для цитирования: *Ачкасов В.А.* Концепт «право народов на самоопределение» в современной политике и образовании // *Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС.* 2019. Т. 15, № 2. С. 158–173. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu23.2019.201>

THE CONCEPT OF “THE RIGHT OF PEOPLES TO SELF-DETERMINATION” IN MODERN POLITICS AND EDUCATION

Valery A. Achkasov

St. Petersburg State University,

7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russia; val-achkasov@yandex.ru

The article discusses debatable theoretical and complex practical problems associated with the implementation of the “right of peoples to self-determination”: the absence of a generally accepted definition of a “national minority”; a way to identify the “will of the people” to self-determination; the relationship between the borders of the state and the borders of nations; national self-determination and democracy; the right to national self-determination and the right to popular sovereignty; the compatibility of individual rights, the rights of national minorities to self-determination and the principle of the inviolability of state borders. As a result, the author comes to the conclusion that there is no one “only true” form of solving these problems, ideally, the people make the choice (in practice, their political elite) based on a large number of (sometimes not completely rational and even random) factors. However, the most important issue is to solve the problem of effective representation of ethnic groups' / national minorities' interests, since ethnic groups and other minorities are alienated when their access to power is limited. Author considers that for to solve this problem in states, that respect human rights, ethnicity must have only cultural, not political importance, because the subject of political sovereignty in these states is not “ethnos”

but “demos”, so that is, all citizens of the state who may belong to different ethnic and cultural communities. That’s why the organic combination of collective rights of ethnic communities and minorities in multi-ethnic and polycultural society with the rights of individuals guaranteed and protected by the state is the most suitable way to provide democratic policy. This policy doesn’t lead to the formation of new ethnic nations and the emergence of new ethnocratic states. In that situation, inter-ethnic relations must not be based on an ideal model but on existing ethnopolitical reality and using the existing potential of existing imperfect political institutions.

Keywords: right of peoples to self-determination, national minority, representation of interests, democracy, federalism, territorial autonomy, referendum.

References

- Achkasov V.A. Konfliktnyi potentsial etnofederalizma [The conflict potential of ethnic federalism]. *POLITEKS: Politicheskaia ekspertiza*, 2007, vol. 3, no. 4, pp. 27–43. (In Russian)
- Anderson B. *Voobrazaemye soobshchestva: Razmyshleniia ob istokakh i rasprostraneniі natsionalizma* [Imaginary Communities: Reflections on the origins and spread of nationalism]. Moscow, KANON-press-Ts Publ., Kuchkovo pole Publ., 2001. 288 p (In Russian)
- Avksent’ev V.A. *Etnicheskaiа konfliktologіia. V poiskakh nauchnoi paradigmy* [Ethnic conflictology. In search of a scientific paradigm]. Stavropol’, Stavropol’skii gosudarstvennyi universitet, 2001. 267 p. (In Russian)
- Birbir J. K. *Ethnicity and Electoral Politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 2007. 279 p.
- Bogaturov A. D. Sindrom pogloshcheniia v mezhdunarodnoi politike [The absorption syndrome in international politics]. *Pro et Contra*, 1999, vol. 4, no. 4, pp. 28–48. (In Russian)
- Dahbour O. *Illusion of the People: A Critique of National Self-Determination*. Lanham, Lexington, 2003. 261 p.
- Deistvuiushchee mezhdunarodnoe pravo* [Current international law]. Collection of documents, in 3 vols., vol. 1. Moscow, MNIMP Publ., 1996. 864 p. (In Russian)
- Etnos i politika* [Ethnicity and politics]. Reader. Comp. by A.A. Przauskas. Moscow, URAO Publ., 2000. 400 p. (In Russian)
- Evropeiskaia konventsiia o grazhdanstve* [The European Convention on nationality]. Available at: <http://www.docs.cntd.ru/document/901799763> (accessed: 30.11.2018). (In Russian)
- Farukshin M. Kh. *Etnichnost’ i federalizm* [Ethnicity and federalism]. Kazan’, Tsentri innovatsionnykh tekhnologii, 2013. 348 p. (In Russian)
- Farukshin M. Kh. *Etnopolitologіia* [Ethnic Politics]. Available at: http://biblioclub.ru/index.php?page=book_red&id=276235 (accessed: 30.11.2018). (In Russian)
- Federalism: the Multiethnic Challenge*. Ed. by G. Smith. London, New York, Longman, 1995. 314 p.
- Heckmann F. *Ethnischen Minderheiten, Volk und Nation*. Stuttgart, Enke, 1992. 279 p.
- Horowitz D. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkley, University of California Press, 1985. 707 p.
- Iak B. *Natsionalizm i moral’naia psikhologіia soobshchestva* [Nationalism and moral psychology of the community]. Moscow, Institut Gaidara Publ., 2017. 520 p. (In Russian)
- Jennings I.W. *The Approach to Self-Government*. New York, Cambridge University Press, 1956. viii, 204 p.
- King P. Klassifikatsiia federatsii [Classification of federations], *Polis. Politicheskie issledovaniia*, 2000, no. 5, pp. 7–18. (In Russian)
- Konventsiia MOT «O korenykh i plemennykh narodakh v nezavisimykh stranakh» (№ 168, 1989 g.)* [ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries (no. 168, 1989.)]. Available at: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/iol169.shtml (accessed: 30.11.2018). (In Russian)
- Kymlicka W. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford, Oxford University Press, 1995. 296 p.
- Kymlicka W. Multi-nation federalism. *Federalism in Asia*. Ed. by He B., Galligan B., Inoguchi T. Northampton, Edward Elgar Publishing Ltd, 2009, pp. 124–143.

Kymlicka W. *Sovremennaia politicheskaia filosofii: vvedenie* [Modern political philosophy: introduction]. Moscow, Gosudarstvknnyi universitet — Vysshiaia shkola ekonomii Publ., 2010. 592 p. (In Russian)

McGarry J., O'Leary B. *Explaining Northern Ireland: Broken Images*. Oxford, Cambridge, Basil Blackwell, 1995. 445 p.

McGarry J., O'Leary B. Introduction: The Macro-Political Regulation of Ethnic Conflict. *The Politics of Ethnic Conflict Regulation: Case Studies of Protracted Ethnic Conflict*. London, New-York, Routledge, 1993. X, 336 p. <https://doi.org/10.4324/9781315003641>

McGarry J., O'Leary B. *The Politics of Ethnic Conflict Regulation: Case Studies of Protracted Ethnic Conflict*. London, Routledge, 1993. 336 p.

Mitrany D. *A Working Peace System*. Chicago, Quadrangle Books, 1966. 246 p.

Osnovy teorii i praktiki federalizma [Fundamentals of the theory and practice of federalism]. Leuven, Garant Publishers Leuven, 1999. 327 p. (In Russian)

Stavenhagen R. *Ethnic Conflicts and Nation-State*. London, Macmillan, etc., 1996. XII, 324 p.

The all Minorities at Risk Project. Available at: <https://cidcm.umd.edu/research/all-minorities-risk-project> (accessed: 30.11.2018).

Tishkov V.A. Konflikt v slozhnykh obshchestvakh. Vvedenie k russkomu izdaniiu [Conflict in complex societies. Introduction to the Russian edition]. *Etnopoliticheskii konflikt: puti transformatsii: nastol'naia kniga Begerkhovskogo tsentra* [Ethnic and Political Conflict: Ways of Transformation: A Handbook of the Berghov Center]. Moscow, Nauka Publ., 2007, pp. 12–22. (In Russian)

Tishkov V.A. *Etnicheskoe i religioznoe mnogoobrazie — osnova stabil'nosti i razvitiia rossiiskogo obshchestva: stat'i i interv'iu* [Ethnic and religious diversity is the basis of stability and development of Russian society: articles and interviews]. Moscow, Moskovskoe biuro po pravam cheloveka Publ., Academia Publ., 2008. 84 p. (In Russian)

Utkin A.I. *Globalizatsiia: Protssess i osmyslenie* [Globalization: Process and Comprehension]. Moscow, Logos Publ., 2001. 271 p. (In Russian)

Volf M. When the unclean spirit leaves. The Task of East European Churches after the 1989 revolution. *Occasional papers on religion in Eastern Europe*. Princeton, 1991, vol. 11, no. 1, pp. 11–24.

Watts R. *Comparing Federal Systems*. 2nd ed. Montreal, Kingston, London, Ithaca, McGill-Queen's University Press, 1999. 138 p.

Received: December 4, 2018

Accepted: February 7, 2019

For citation: Achkasov V.A. The concept of “the right of peoples to self-determination” in modern politics and education. *Political Expertise: POLITEX*, 2019, vol. 15, no. 2, pp. 158–173. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu23.2019.201> (In Russian)