

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЦЕССЫ СЕГОДНЯ

© 1990 г.

О НОВОЙ КОНСТИТУЦИИ СССР

Мы продолжаем публикацию прикладных аналитических материалов, которые представляют собой практические предложения ряда сотрудников Института этнографии относительно содержания статей новой Конституции СССР, так или иначе затрагивающих тему национальных отношений в нашей стране. Национальный вопрос, оказавшийся чрезвычайно сложным и многообразным в своих проявлениях, стремительно вошел в число наиболее важных аспектов нашего бытия, и стало очевидно, что от отношения к нему, от умения решить непрерывно порождаемые им конкретные проблемы зависит судьба не только отдельных граждан, но и всего общества, судьба нашего государства как в настоящем, так и в обозримом будущем. Естественно, что национальная проблематика ныне весьма популярна и широко обсуждается. В этих условиях точка зрения специалистов, профессионально изучающих этнические общности, приобретает особое значение.

Читатель убедится, однако, что о единой позиции в данном случае говорить не приходится. В публикуемых рекомендациях отразились различия — подчас очень глубокие и принципиальные — в понимании этнонациональной ситуации, в представлениях о том, какие меры следует предпринять для ее трансформации и каков должен быть результат, какие проблемы являются первоочередными, каковы причины кризисов и конфликтов в национальной сфере и т. д. Сам предмет разговора таков, что позиция каждого из его участников определяется не только его «техническим», чисто исследовательским подходом, но и общеполитическими и даже идеологическими ориентациями. В данном случае, однако, это не только неизбежное, но и необходимое условие плодотворного обсуждения.

© 1990 г.

Ю. В. Бромлей, С. В. Чешко

1. Общие положения. Кризис советского общества, порожденный серьезными идеологическими, политическими и социально-экономическими деформациями, нанес тяжелый ущерб этническому развитию народов СССР, состоянию межэтнических отношений. Это в свою очередь усиливает кризис, затрудняет прогрессивные преобразования в обществе, порождает центробежные, деструктивные тенденции, угрожающие целостности и даже существованию СССР как суверенного государства. В период сталинизма и позднее допускались прямые нарушения прав народов, от чего особенно страдали этнические меньшинства союзных республик. Наконец, сама национально-государственная система СССР не только не гарантировала равноправие народов, но и в значительной степени препятствовала его обеспечению.

Устранение указанных недостатков возможно не иначе как через радикальную перестройку общества, прежде всего его экономических и политических структур. Не менее радикальной реформы требует также вся система регулирования этнических процессов и межэтнических отношений. Платформа «Национальная политика партии в современных условиях», принятая сентябрьским

1989 г. Пленумом ЦК КПСС, может рассматриваться как первый шаг в этом направлении. Необходимо, однако, углубить и скорректировать многие ее положения, правильно расставить акценты, а в конечном счете сформулировать научно выверенную политическую концепцию, основывающуюся на понимании роли, места и закономерностей развития этнического (национального) в системе явлений общественной жизни.

Этносы — это специфические общности людей, отличающиеся по своим функциям, происхождению и законам развития от других социальных общностей: государственных, территориальных (региональных, локальных), социально-экономических, социально-культурных, политико-идеологических и т. д. Главная социальная функция этноса — объединение людей на основе осознаваемой ими исторической преемственности собственной духовной общности и отличия ее от других аналогичных общностей. Ее внешнее выражение — особенная (этническая) культура, включая, как правило, язык*.

Индивид является одновременно членом нескольких социальных общностей (от семьи до государства и мирового сообщества в целом). Поэтому обычно этнос сопряжен с социально-экономическими и политическими структурами, но лишь постольку, поскольку его члены в процессе жизнедеятельности вступают *между собой* (так же, как и с членами других этносов) в соответствующие общественные отношения. Эти структуры не образуют этнос, а взаимодействуют с этнической структурой общества.

Государство, и как политическая надстройка общества, и как территориально-политическое образование, не является обязательным условием этнического развития, подобно тому как существование общества, его экономическая или духовная жизнь не обусловлены государством. Реализация принципа национальной (этнической) государственности, т. е. государственности данного этноса и для данного этноса, неизбежно ведет к неравноправию народов и граждан, изоляции народов друг от друга и от достижений мировой культуры, искусственному ограничению экономических связей, осложняет межэтнические отношения территориальными претензиями и трениями на почве экономических интересов, искажает характер всех видов общественных отношений, самих этнических процессов в силу вмешательства в ход этих процессов публичной власти.

Для СССР характерны все неизбежные недостатки искусственного взаимоналожения общественных структур в результате их огосударствления. Национально-территориальный принцип внутреннего государственного устройства страны нашел выражение в иерархической системе этнических статусов*, которая по существу предполагает неравноправие народов и ограничение возможностей для развития этнических меньшинств, составляет потенциальную основу межэтнических конфликтов. Совмещение такого национально-государственного устройства с территориальной структурой организации экономики еще больше увеличивает разрыв в неравенстве народов, отрицательно влияет и на развитие самой экономики, оказывающейся в административном подчинении государственных ведомств соответствующих национально-территориальных образований.

При сохранении этой системы и в условиях наблюдаемого ныне лавинообразного роста национализма и сепаратизма станет неизбежностью возвращение к тоталитарному режиму, способному, как это было прежде, обеспечить государственную целостность СССР и относительную безопасность граждан от трагических последствий межэтнических конфликтов. Такой поворот будет означать отказ от перестройки советского общества, закроет ему путь к социальному прогрессу**.

II. *Цели политики государства.* Государство (в лице его законодательных и исполнительных органов всех уровней) не должно ставить перед собой задачу

* Мировая практика показывает, что этносы могут существовать и развиваться и в том случае, если они не имеют каких-либо культурных и даже языковых особенностей.

** Союзная республика, автономная республика, автономная область, автономный округ. Более половины народов СССР вообще не имеют каких-либо форм самоуправления.

придать процессам этнического развития какую-либо определенную направленность, стимулировать те или иные тенденции.

Задача государства — в создании благоприятных возможностей для свободного от административного вмешательства развития всех народов, этнических групп и этнических общин при обеспечении национального равноправия и прав граждан. В более широком плане государство на современном этапе развития советского общества призвано обеспечить высвобождение созидательного потенциала естественных механизмов общественных процессов, наилучшим образом использовать объективные интеграционные тенденции на благо общества.

III. Принципы политики. 1. Эффективное и справедливое регулирование в сфере этнического развития и межэтнических отношений возможно только в демократически организованном гражданском обществе путем осуществления его принципов; в качестве формы организации гражданского общества выступает правовое государство. Общедемократическим принципам гражданских прав и равенства граждан перед законом следует отдать приоритет перед всеми прочими социальными (классовыми, этническими) ценностями, что в действительности будет означать ликвидацию иерархии таких ценностей. При этом исчезнет или значительно упростится проблема соотношения прав и интересов личности, этнических групп, общества. Выдвижение же этнических интересов в качестве приоритетных сделает невозможными демократизацию и общества в целом и межэтнических отношений в частности.

Правовое государство отрицает принцип этнической (национальной) государственности как противоречащий международным правовым актам, которые осуждают неравноправие народов, дискриминацию по любым признакам, в том числе по расовому и этническому, по происхождению или месту жительства¹. Для правового государства «человек является основным субъектом процесса развития и должен быть активным участником и бенефициарием права на развитие»².

2. Построение гражданского общества предусматривает его относительное отделение от государства не только в сфере публичной власти (через различные формы народовластия), но и в экономике (включая формы собственности), культуре, этническом развитии.

Главная роль в этнокультурном развитии СССР должна принадлежать им самим — через самостоятельную инициативу и самоорганизацию (культурное самоопределение) этнических общин и этнических групп при необходимой поддержке со стороны государства.

Экономика должна строиться на принципах регулируемого государством в интересах и под контролем общества рынка. Государство не может ограничивать осуществляемые в рамках закона экономические связи и деловую инициативу товаропроизводителей, являющихся наряду с потребителями действительными и единственными субъектами экономических отношений.

Государство не следует строить по этническому признаку, т. е. административно-территориальные образования не должны обладать статусом национально-административных территорий.

3. СССР представляет собой федерацию самоуправляющихся территорий, в основе которой лежат принципы разделенного суверенитета между субъектами федерации и федеральным государством и верховностью последнего в пределах его компетенции, определяемых Конституцией СССР. К числу прерогатив и обязанностей федерального (союзного) государства относится обеспечение прав и равноправия граждан и этнических групп на всей его территории.

4. Политика государства должна быть реалистичной, соответствовать потребностям текущего момента и в то же время ориентироваться на перспективу. Радикальная перестройка системы регулирования межэтнических отношений предполагает поэтапность и учет конкретных политических, экономических, социальных и морально-психологических условий жизни общества.

5. Политика государства может быть эффективной только при опоре на науч-

ный и конкретно-политический анализ ситуации в стране, разрабатываемые решения» на прогнозирование и моделирование последствий этих решений.

IV. Ближайшие задачи заключаются в стабилизации ситуации в стране, осложнившейся в результате соединения общих проблем перестройки общества с национальными (этническими) проблемами; в проведении первоочередных реформ и подготовке к более радикальным преобразованиям.

А. В области прав человека и этнических прав.

1. Привести Конституцию СССР в соответствие с международными актами, касающимися прав человека и народов.

2. Разработать и ввести в Конституцию СССР законодательные нормы, касающиеся этнических прав. Особое внимание уделить квалификации права на этническое самоопределение.

3. Этносам, этническим группам и этническим общинам предоставить обусловленное законом (но не актами исполнительной власти) право создавать культурные ассоциации, клубы, центры, фонды и тому подобные объединения, а также собственную издательскую базу, выпускать периодические и другие издания.

Возможно, в бюджетах местных властей, расходуемых на культурное развитие, следует предусмотреть дотации на поддержание национально-культурных объединений.

4. Полностью восстановить в правах депортированные народы на основании Декларации, принятой Верховным Советом СССР, вплоть до восстановления при желании этих народов утраченных ими в прошлом национально-территориальных образований. Их реабилитация не должна сопровождаться ущемлением прав других граждан и народов.

5. Включить в Конституцию СССР право граждан на свободу передвижения и выбора места жительства, отменив при этом прописку.

6. Отменить записи о национальной принадлежности граждан в личных документах, а также в служебных и иных документах, касающихся личности граждан.

7. В законодательстве СССР о языках предусмотреть: конституирование государственного языка СССР; свободный выбор языков обучения и изучения в школе без исключения для государственных языков СССР, союзных и автономных республик; определение категорий государственных служащих, для которых знание соответствующих языков народов СССР является условием для занятия должностей или продвижения по службе; ответственность по закону государственных служащих за дискриминацию граждан по признаку этнической принадлежности, включая языковой признак.

Б. В области государственного и административно-территориального устройства СССР.

1. Сознывая несовершенство национально-территориальной структуры СССР и порочность самого национально-территориального принципа государственного устройства, необходимо тем не менее заморозить эту структуру на ближайшие годы, не допускать пересмотра границ союзных республик и автономий. Исключения могут составлять лишь некоторые случаи, отмеченные ниже.

Признавая «Конвенцию о коренных и ведущих племенной образ жизни народах независимых стран» (принята МОТ 24 июня 1989 г.), целесообразно реорганизовать автономные образования малых народов Сибири, Крайнего Севера и Дальнего Востока, предоставив этим народам особый статус и особые этнические права.

Допустимо, при желании соответствующих групп населения, создание национально-территориальных образований низших уровней (область, округ, район, сельский Совет) *.

* Первоначально для тех этносов, которые не имеют иных форм самоуправления, а в дальнейшем для всех этнических групп, проживающих за пределами своих союзных республик или автономий. В свете общей концепции, отрицающей целесообразность существования каких-либо этноправовых статусов, это предложение выглядит непоследовательным. Оно, однако, рассчитано лишь

Целесообразно рассмотреть вопрос о переносе столицы РСФСР в другой город и о предоставлении Москве (как столице СССР) и Московской области статуса федерального округа, входящего непосредственно в состав СССР.

2. Включить в законодательство о местном самоуправлении положения о самоуправлении в области культуры, народного образования и средств массовой информации с целью удовлетворения этнических потребностей населения независимо от наличия или отсутствия у данной территории какого-либо национально-административного статуса.

3. Значительно расширить права автономии всех уровней, определив пределы их подчинения вышестоящим органам государственной власти.

4. Нецелесообразно переходить к принципу *постоянной договорной основы* организации федеративных связей, поскольку этот принцип противоречит природе федеративного государства, каковым является СССР*.

Неправомерной является также идея о допустимости разнообразия типов федеративных отношений внутри государства, так как это приведет к неравноправию субъектов федерации, а возможно, и к ее ослаблению в результате частичного перехода к конфедеративным началам**.

5. Определить порядок применения ст. 72 Конституции СССР о праве свободного выхода союзных республик из его состава, имея в виду учет интересов и прав союзных республик, СССР в целом и населения, проживающего на данной территории***.

6. Учитывая, что Совет Национальностей Верховного Совета СССР не выполняет своих прямых функций, так как является главным образом органом представительства союзных республик, а не народов****, изменить порядок его формирования или ограничиться однопалатным парламентом.

В. В целях повышения компетентности политики и эффективности принимаемых законов: 1. Организовать систему постоянной научной экспертизы подготавливаемых законопроектов на всех стадиях разработки и обсуждения.

2. Ввести в практику работы Верховного Совета СССР, его комитетов и комиссий открытые слушания по законопроектам с участием специалистов.

3. Создать при Верховном Совете информационно-консультационный центр по вопросам национальной политики.

4. Создать систему консультации государственных органов научными учреждениями на договорной основе, включая регулирование правовых и финансовых вопросов сотрудничества.

Г. В области экономики. 1. Разработать и приступить к внедрению программы перевода экономики на территориальный принцип организации в соответствии с исторически сложившимися, естественными и целесообразными экономическими связями, взяв за основу самостоятельность и вневедомственность товаропроизводителей.

2. Осуществляя децентрализацию государственной собственности, устранить неравноправие союзных республик, автономий, краев и областей в использовании их природных и иных ресурсов.

3. Пересмотреть принятые законы, ослабляющие целостность экономической и финансовой систем СССР и ставящие товаропроизводителей в прямую зависимость от государственных органов союзных республик.

Д. Меры по предотвращению и урегулированию межэтнических конфликтов.

1. Использовать имеющееся законодательство, а при необходимости и усо-

на промежуточный период, в течение которого будет происходить переход от этнотерриториального к чисто коммунальному самоуправлению (см. следующий пункт).

* Путем договора создавались некоторые существующие федеративные государства, но все они функционируют исключительно на основе Конституции.

** Ссылки на национальные особенности в данном случае несостоятельны, поскольку не существует никакой национальной (этнической) специфики государственного устройства.

*** Полное осуществление принципа добровольности членства в СССР требует изучения вопроса о праве Союза ССР исключать из своего состава те союзные республики, которые систематически игнорируют общесоюзные законы.

**** Сегодня в нем представлены лишь 53 из 130 народов СССР.

вершенствовать его для пресечения общественно опасных проявлений национализма и расизма, включая: привлечение к ответственности по закону за националистическую и расистскую пропаганду, роспуск националистических, расистских, профашистских организаций, закрытие печатных органов, систематически ведущих националистическую и расистскую пропаганду.

2. Четко регламентировать применение силы и действия правоохранительных органов, войск МВД и Советской Армии в условиях чрезвычайного положения. Преобразовать внутренние войска в профессиональный кадровый корпус.

3. Законодательно определить возможность и условия вывода автономий из состава союзных республик с переподчинением их непосредственно Союзу ССР.

V. Перспективные задачи. 1. Этнические границы в значительной степени утрачивают свое значение в системе административно-территориальных образований, а границы последних — в развитии этносов и этнических групп. Это, однако, приведет не к исчезновению этносов, сложившихся этнокультурных и историко-культурных регионов, а к их освобождению от каких-либо государственно-политических статусов. Административно-этнические статусы сохраняют только общины малых народов Сибири, Крайнего Севера и Дальнего Востока.

2. СССР преобразуется в федерацию преимущественно политико-территориальных (а не национально-территориальных) образований. Число субъектов федерации увеличивается за счет крупных автономий, краев, областей или объединенных областей крупных союзных республик.

Возможны и другие комбинации существующих ныне территорий: объединение двух или более союзных или автономных республик, объединение союзной или автономной республики с соседними территориями и т. д.

3. Происходит перемещение значительной части прав от вышестоящих органов власти к нижестоящим (район и ниже). Это будет гарантировать действительное самоуправление народа, равноправие и самоопределение всех этнических и полиэтнических групп населения и общин, широкие возможности для свободного культурного развития. Таким образом, складывается система коммунального самоуправления граждан.

4. Отменяется право выхода каких-либо территорий из состава СССР.

5. Реализуется программа реформирования экономической системы (см. IV. Г.).

В результате СССР останется единым и сильным государством с апробированным мировой практикой федеративным устройством, причем федеративный принцип во многом распространится и на низшие уровни публичной власти. Народное хозяйство будет функционировать на базе экономических регионов и районов со своими координационными (сугубо хозяйственными) органами и кредитно-финансовыми учреждениями.

VI. Чрезвычайный вариант*. Развитие политической ситуации в стране может поставить общество перед альтернативой: 1) сохранение СССР в его нынешних границах при ослаблении его внутренних политических и экономических связей, а возможно, и при изменении общественного строя в некоторых союзных республиках; 2) сохранение и упрочение внутреннего единства СССР при отпадении или исключении из него соответствующих республик.

В этом случае оправдан выбор такого варианта, который будет соответствовать главным задачам перестройки общества, т. е. его демократизации и повышению эффективности экономики. С одной стороны, следует признать целесообразным отделение от тоталитарного государства тех его частей, которые стремятся к демократическому общественному устройству, а с другой стороны, нецелесообразно сохранять в составе демократического государства такие его части, которые препятствуют демократизации.

* Отражает личную точку зрения С. В. Чешко.

Не исключено также, что потребуется всеобщий референдум для подтверждения федеративных принципов государственного устройства СССР. В таком случае возможна немедленная реализация перспективной программы с последствиями (или без них) по второму варианту, отраженному в настоящем разделе. Превращение же СССР в конфедерацию, т. е. в союз государств, будет означать распад и исчезновение государства, созданного в 1922 г.

Приложение

VII. Понятия и определения*

1. *Именованние этнических общностей.* В науке остается спорным вопрос о значении и возможности употребления терминов «нация», «народность», «коренные народы» и «некоренные народы». Их использование в сферах жизни, политики и массовой пропаганды порождает неясности и споры, а нередко и определенную психологическую напряженность в отношениях между народами. Для целей государственной политики целесообразнее ограничиться следующими понятиями.

Этнос — этнические общности людей независимо от их происхождения, численности, характера расселения и положения в обществе.

Народ — в этническом значении, как синоним этноса.

Этническая (национальная) группа: а) совокупность представителей любого данного этноса, проживающих на данной территории; б) часть этноса, пространственно отделенная от него.

Национальность: а) национальная (этническая) принадлежность, т. е. принадлежность индивида к тому или иному этносу; б) совокупность людей, принадлежащих к тому или иному этносу, т. е. применительно к современности — практически синоним этноса.

Народы СССР — все народы (включая этнические группы во втором значении этого термина), проживающие на его территории, независимо от их происхождения или наличия государственности за его пределами.

2. *Положение этноса в обществе. Этническое (национальное) меньшинство* — этническая группа, в пределах данной территории уступающая по численности преобладающей этнической группе.

Этническое (национальное) развитие — воспроизводство тех специфических сторон общественного бытия, которые образуют этносы и отличают их друг от друга (культура, язык, особое самосознание), а также изменение этих сторон на базе собственных традиций этносов и иноэтнических заимствований.

Этнические потребности — потребности в обеспечении тех условий, при которых возможно этническое развитие.

Этнические интересы — осознаваемые и выражаемые людьми этнические потребности. Их следует отличать как от других видов общественных интересов (экономических, социальных, политических), так и от этнических «сверхинтересов», направленных не на обеспечение этнического развития, а на достижение каких-либо преимуществ для одних этносов по отношению к другим.

Межэтнические (межнациональные, национальные) отношения — отношения между этносами на групповом и личностном уровнях. Субъекты межэтнических отношений — этносы и этнические группы, но не государственные или административно-территориальные образования.

Этнические права: а) совокупность групповых прав людей, связанных с возможностью удовлетворения этнических потребностей; б) совокупность прав индивида отождествлять себя с избранной им этнической группой и удовлетворять в ней свои культурные потребности.

Этническое (национальное) самоопределение — область этнических прав, включающая: а) право этнической группы свободно определять пути и средства своего культурного (включая языковое) развития; б) право этнической группы создавать на занимаемой ею территории органы самоуправления и определять формы самоуправления как в рамках данного государства, так и вне их. Мировая практика показывает, что реализация этого права сопряжена с большими трудностями, дестабилизацией политической ситуации во внутригосударственных и межгосударственных отношениях, может вызывать острые межэтнические конфликты.

* Раздел подготовлен С. В. Чешко.

Примечания

¹ См., например: Устав ООН; Всеобщая декларация прав человека; Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1976 г.; Декларация Организации Объединенных Наций о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 20 ноября 1963 г.; Итоговый документ Венской встречи 1986 г. и др.

² Декларация о праве на развитие // ООН. Резолюции и решения, принятые Генеральной Ассамблеей на 41-й сессии. Доп. № 53 (А/41/53), Нью-Йорк, 1987. Ст. 2.

© 1990 г.

В. А. Тишков

Кризис советского общества особенно остро проявился в сфере межэтнических отношений. Он показал, что в рамках существующей Конституции СССР невозможно обеспечить их гармонизацию и стабильность. В последнее время неоднократно предпринимались попытки выработать соответствующую программу реформ, что отразилось в рекомендациях различных научных учреждений, в платформах, принятых сентябрьским 1989 г. и февральским 1990 г. Пленумами ЦК КПСС. Наметилась определенная тенденция к пересмотру прежних взглядов на характер и существо национальных процессов в СССР, однако формирование «нового мышления» в этой сфере общественной жизни и политики явно запаздывает. Это отражается и на законопроектах и на некоторых уже принятых Верховными Советами СССР и союзных республик законах.

На наш взгляд, этнология тоже может внести посильный вклад в общее дело, опираясь на свой богатый опыт изучения жизни народов СССР. При этом мы отдаем себе отчет в том, что сильная политизация сферы межэтнических отношений и связанных с нею вопросов государственного устройства СССР, как и сложность собственно теоретических проблем, исключают достижение единомыслия между учеными не только в частных, но и в принципиально важных аспектах реорганизации советского многонационального общества. Поэтому ожидать и требовать от науки некой абсолютной истины в этой области было бы крайне опрочетливо. Законодателям следует быть готовыми к необходимости оценивать конкурирующие, возможно, взаимоисключающие проекты реформ, искать разумные компромиссы, оставаясь в то же время на избранных ими принципиальных позициях, которые могут быть определены только на базе мирового опыта, ведущих тенденций общественного развития, права, морали, стремления к социальному прогрессу. Вместе с тем ученые должны корректировать свои рекомендации в соответствии с конкретной ситуацией в обществе, готовностью его к восприятию и реализации тех или иных реформ.

Практика показывает, что привычные формы взаимоотношений науки и государственных органов (предоставление рекомендательных записок, консультации и т. п.) недостаточны для выработки компетентных и эффективных политических решений. При такой системе практическим работникам бывает очень трудно разобраться в существе научных рекомендаций, отдать предпочтение тем или иным вариантам. Зачастую преимущество получают те научные учреждения или группы ученых, которые пользуются большим «официальным» весом.

По-видимому, целесообразно ввести в практику работы палат и комиссий Верховного Совета СССР открытые слушания по законопроектам с участием специалистов. Институт этнографии АН СССР, Межведомственный научный совет по национальным процессам и Центр по изучению национальных отношений АН СССР готовы принять в такой работе самое активное участие.

Все имеющееся в науке разнообразие точек зрения на пути реформирования государственного устройства СССР в контексте межэтнических отношений может быть в самом общем плане сведено к нескольким основным положениям.

В определении типа государственного устройства СССР противостоят следующие точки зрения.

1. СССР — единое федеративное государство; его структурообразующим началом является сам принцип единого государства. При этом имеется в виду, что существование СССР обусловлено некими факторами исторического, экономического, социального и политического характера, а не объединением союзных республик как самоцелью. Иными словами, первичными (хотя и не единственно значимыми) признаются федеративное государство и соответствующие его целям общественные ценности, а не субъекты федерации и их политический суверенитет.

Такое государственное устройство основывается на принципе разделенного суверенитета между субъектами федерации и федеральным государством при верховенстве последнего. Договорная основа существования федерации сводится к акту ее образования и не допускает постоянного подтверждения или разрыва договорных отношений наподобие межгосударственных.

Описанный тип федерации значительно преобладает в зарубежных странах и больше всего соответствует смыслу принципа федерализма. Наиболее последовательными «федералистами» долгое время и в значительной мере до сих пор выступает большинство наших юристов и правоведов.

2. Государственное устройство СССР определяется принципом суверенитета союзных республик как самостоятельных государств.

Этот подход допускает различные варианты государственного устройства: федерация с элементами конфедерализма, конфедерация, комбинация федеративных и конфедеративных структур в зависимости от особенностей и позиции тех или иных союзных республик. При любом из них СССР понимается скорее как союз государств, нежели как единое государство*.

Признается, что такое образование должно функционировать на основе постоянно действующего, регулирующего внутренние связи договора или системы договоров.

3. Реформирование СССР должно выражаться в его унитаризации. Эта точка зрения в наши дни имеет очень мало приверженцев, но основывается она на вполне корректном положении о том, что форма государственного устройства не определяет политический строй общества, т. е. и унитарное государство, и федеративное государство могут быть в равной степени демократическими или недемократическими. Указывается также на то, что большинство зарубежных стран развитой буржуазной демократии представляют собой унитарные государства при зачастую многоэтническом составе населения (Великобритания, Испания, США и др.).

В моделировании демократического общества СССР существуют два принципиальных подхода.

1. Демократическое гражданское общество определяется характером экономических, социальных и политических отношений между гражданами (и общест-

* При этом обычно имеется в виду официальное наименование СССР. Между тем в Конституции 1924 г. СССР определяется именно как (союзное) государство. Таким образом, речь может идти или о внутренней реорганизации СССР как государства, или о ликвидации его и построении Союза государств в конфедеративной или какой-либо иной форме. Само же название государственного образования может и не отражать характера его внутренних связей. Так, Швейцария официально именуется конфедерацией, но реально представляет собой федерацию.

Ошибочно также высказывающееся иногда утверждение, что союзное государство является промежуточной формой между федерацией и конфедерацией. В действительности союзное государство и федерация — это практически одно и то же.

вом в целом) и государством. Его построение осуществляется в результате разгосударствления всех сфер общественной жизни и выделения прав человека со всеми другими видами социальных ценностей.

2. Признается приоритетность прав человека и цель — демократизация общества. В то же время формой демократического общества считается национальная государственность, т. е. обладание (или право обладания) каждым народом-этносом собственной государственностью в той или иной форме, а на первый план выдвигаются «священные права» нации как наиболее зрелого типа этнической общности.

Аналогичные разногласия имеются в вопросе о национально-государственном принципе построения СССР:

1. Поскольку принцип национальной государственности ставит народы в неравноправное положение, провоцирует межэтнические конфликты и способствует центробежным тенденциям, от него следует отказаться, перестроив федерацию на чисто территориальной основе подобно большинству (за исключением только СССР и СФРЮ) федеративных государств мира. При этом субъекты федерации, как и автономии, утратят статус национальных государств, но сохранят все права самоопределившихся и самоуправляемых гражданских сообществ, включая право на сепарацию, т. е. полное отделение.

2. Принцип национальной государственности должен быть сохранен, поскольку он отвечает потребностям национального развития народов СССР и выражает принцип национального самоопределения. Необходимы, однако, изменения, цель которых смягчить каким-либо образом неравенство статусов союзных республик и автономий, обеспечить реализацию права на создание своей государственности всем народам СССР.

Сторонники именно этого принципа настаивают на конфедерализации СССР, хотя последнюю допускают и некоторые ученые, выступающие за деэтнизацию государственного устройства.

Соответственно различаются взгляды и на способы обеспечения прав народов и возможностей для их национально-культурного развития.

1. Предоставление всем народам тех или иных политических статусов (национальное государство, автономия) не решит проблемы и просто нереально. Главные средства достижения цели — безусловное обеспечение гражданских прав и широкое местное самоуправление, в том числе в сферах школьного образования, культуры, информации, которыми в равной мере должны пользоваться все группы населения, как однонациональные, так и многонациональные.

2. Сохранение существующей системы национально-политических статусов при распространении ее на другие народы необходимо для обеспечения прав народов.

Полное уравнивание в статусах всех народов (т. е. практически создание 130 союзных республик) предлагается сравнительно редко. Чаще всего имеется в виду иерархическая, как и ныне, система статусов при некотором или довольно значительном увеличении числа союзных республик. На деле это означает сохранение неравенства прав народов, что иногда оправдывается тем, что все народы не могут быть равны*, а «статусные» народы союзных республик действительно могут претендовать на известные правовые преимущества в силу их исторической связи с занимаемой ими территорией.

Дискуссии ведутся и вокруг понятия права на национальное самоопределение.

1. Это право признается нерушимым и главным в организации многонационального общества и регулировании межнациональных отношений. В качестве

* При этом смешиваются равноправие и равенство условий жизни. Первое представляется обязательным, а второе — невозможным.

аргументов в его пользу приводится ленинский лозунг о праве наций на самоопределение и наличие на этот счет международных правовых актов. Но при этом сознательно или неосознанно игнорируется то обстоятельство, что во всем мире понятие «нация» отождествляется с понятием «согражданство», а в международных документах о праве на самоопределение слово «нация» отсутствует, ибо реально самоопределяется народ той или иной территории, и его состав этнически обычно неоднороден.

2. Существует проблема соотношения прав человека, права национальностей на самоопределение и принципа суверенитета государства, целостности его территории. В отечественном, как и в международном праве, эта проблема не имеет четкого и однозначного толкования, хотя в некоторых международных правовых актах содержатся ссылки на приоритетность прав человека.

Кроме того, реализация права на самоопределение может приводить к ущемлению интересов (в том числе того же права на самоопределение) этнических меньшинств.

Поэтому следует определить содержание понятия «самоопределение» с учетом всех сопутствующих аспектов. В принципе же право на национальное самоопределение неизбежно будет утрачивать свое политическое содержание, ограничиваясь в ряде случаев сферой культуры. Субъектам политических прав должны считаться население, общество и его территориальные части, т. е. в конечном счете граждане, а не этнос.

Оппозиции, подобные приведенным выше, неизменно проявляются при рассмотрении и других вопросов. В целом можно говорить о существовании двух концептуальных систем, которые, правда, в разработках ученых и в политических программах нередко пересекаются, что нарушает логическую последовательность этих разработок и снижает их практическую применимость.

Одна из этих концепций в своих главных положениях традиционна для отечественной науки, идеологии, правовой и политической практики. Она исходит из идеи национальной государственности и рассматривает все остальные вопросы сквозь призму этой идеи. На этой же идее основывается существующее государственное устройство СССР со всеми вытекающими из него преимуществами и недостатками для развития общества и отношений между народами СССР. Сколько-нибудь радикальные реформы на основе этого принципа невозможны, за исключением одного — превращения СССР в конфедерацию с перспективой отделения от него некоторых союзных республик. Не следует ожидать и необратимой стабилизации межэтнических отношений.

Вторая концепция заключается в «отделении» национального (этнического) как особой и самостоятельной сферы общественной жизни от государственности (а также от экономики). Она предусматривает действительно радикальные реформы, которые, если достигнут своей цели, выведут СССР на апробированный многими зарубежными странами путь развития. Однако эти реформы также могут резко обострить ситуацию в стране в силу доминирования в массовом сознании «национально-государственных» стереотипов и противодействия националистических сил. Поэтому сторонники данной концепции предлагают реализовывать ее поэтапно, используя возможности и первой концепции, т. е. путем сочетания принципов территориального и национально-территориального самоуправления. В частности, согласно одному из вариантов, на первом этапе предлагается осуществить следующие меры: 1) полное восстановление в правах депортированных народов, включая возвращение этим народам исконных территорий; 2) в национально-государственной структуре СССР оставить только два звена — союзные республики и автономные республики — сблизив их по правовому положению; 3) предоставить особый статус и особые права малым народам Сибири, Крайнего Севера и Дальнего Востока и др., облегчить возможности создания национально-культурных ассоциаций любыми группами населения.

Представляется достаточно очевидным, что законотворчество должно основываться на какой-то генеральной концепции, понимании перспектив ее реализа-

ции, а не только лишь на сиюминутных потребностях и импульсивных реакциях законодателей на возникающие в обществе проблемы. Пока что деятельность высших законодательных органов СССР, судя по уже принятым законам и подготовленным законопроектам, касающимся государственного устройства СССР и регулирования межэтнических отношений, идет скорее по второму пути, чем по первому. Видимо, на данном этапе следует ограничиться лишь самыми насущными законодательными актами, цель которых обеспечить четкую правовую основу существующих внутригосударственных связей, защиту прав граждан и народов, равноправие, одновременно создав необходимые условия для обобщающей концептуализации планируемых радикальных реформ. Поэтому, в частности, представляется поспешным принятие закона «О свободном национальном развитии граждан СССР, проживающих за пределами своих национально-государственных образований или не имеющих их на территории СССР». Во-первых, он может оказаться вообще излишним, если в законе о местном самоуправлении будет оговорен весь комплекс вопросов культурного развития и национально-культурного самоопределения, которые могут и должны решаться на местном уровне, на основе волеизъявления самого населения. Во-вторых, уже сейчас он больше используется в качестве дополнительного аргумента в свою пользу не «меньшинствами», на которых и был рассчитан, а также частью граждан республик, которые по этому закону составляют «коренную нацию», и для которых республиканская государственность является «своей» (а значит другие живут под юрисдикцией «не своей» государственности?).

Ясно, что такие некачественные законы только разъединяют людей еще больше и сеют семена новых конфликтов в будущем, даже если СССР перестанет быть единым государством.

© 1990 г.

К. В. Чистов

Формула самоопределения нации, права каждой нации на самоопределение подвергается сейчас многостороннему анализу. Обычно говорится о том, что самоопределение предполагает суверенитет национально-культурный, экономический, политический (и/или государственный). Речь идет о природе суверенитета, его возможных и оптимальных границах и т. д. Не отвергая важности этих весьма актуальных проблем, я хотел бы обратить внимание на другой их аспект. Я уверен в том, что в новой Конституции СССР должно быть четко обозначено не только право нации (народа) на самоопределение, но обязательно и право на самоопределение этнических групп, и право каждого человека (гражданина) на национальное самоопределение.

Под этнической группой я в этом случае имею в виду как группы, имеющие свой «материнский» этнос за рубежами нашей страны (например, болгары и гагаузы в Молдавии, венгры, словаки и поляки на Украине, финны, немцы, и др. в составе Российской Федерации и т. п.), так и некоторые другие случаи. Я не ставлю здесь задачу перечислить все этнические группы, проживающие в Советском Союзе, а просто называю некоторые в качестве примера. Любой этнограф в состоянии этот список продолжить.

Под другими случаями я имею в виду не большие народы, которым по тем или иным причинам и в тех или иных обстоятельствах отказывают в праве называться самостоятельными, а называют локальными группами (обычно родственного но другого народа. Примеров таких тоже много. Один из наиболее ярких — памирские народы в составе Таджикистана. Не буду сейчас рассматривать этот вопрос подробнее — сошлюсь на дискуссию, недавно состоявшуюся на страницах журнала «Советская этнография» (1989, № 5). Можно привести и другие не

менее известные и актуальные примеры. Являются ли турки-мехетинцы, пережившие недавно подлинную трагедию, турками или отуреченными грузинами? Несомненно, это интересная этнографическая проблема и, вероятно, она может решаться по-разному. Но дело не в исторических разысканиях, а в современном самоопределении (самосознании) мехетинцев. Если они считают себя турками, мы обязаны их признать таковыми, какие бы по нашему разумению факторы на протяжении истории ни влияли на формирование современного самосознания этой группы.

Может показаться, что это схоластический и формальный подход. Не все ли равно, как называться? Но это не так. Признавая ту или иную группу самостоятельным народом (или самостоятельной этнической группой), мы признаем тем самым, его право на свой язык, культуру (школы, хотя бы начальные, печать, радиовещание и др.), на создание национально-культурных землячеств, в конечном счете, на выбор той или иной формы самоуправления (хотя бы национальный район или сельсовет), именно поэтому право каждой этнической группы, т. е. группы, имеющей общее самосознание, считать себя отдельным народом или локальной группой какого-либо народа должно быть не только признано, но и законодательно закреплено.

И второй вопрос — о праве каждой личности на национальное самоопределение. Этот вопрос не менее, если не более, важен, так как в нашей недавней истории имела место насильственная и противозаконная практика принудительного определения национальности. Примеров и этих достаточно. Особенно часто это практиковалось при выдаче паспортов детям из национально-смешанных семей. В каких-то случаях по милицейскому произволу считалось, что ребенок должен «получить» национальность матери (Российская Федерация), в других (некоторые республики Кавказа и Средней Азии) — по отцу. Наконец, если кто-то из родителей принадлежал к какому-то народу, подвергшемуся официальной, полуофициальной или неофициальной дискредитации (калмыки, крымские татары, немцы, некоторые народы Северного Кавказа, евреи и др.), то считалось, что он должен быть записан как принадлежащий к этой национальности. Любое иное желание рассматривалось при этом как попытка «уйти от ответственности» (за что — неизвестно!). В борьбе с такими попытками еще в 1972 г. распоряжением Верховного Совета СССР запрещалось гражданам СССР менять свою национальность!

Сравнительно недавно, как мне уже приходилось отмечать ¹, и в общей прессе и в научных изданиях обсуждалась судьба вепсов — малочисленного народа, говорящего на одном из прибалтийско-финских языков и расселенного в восточной части Ленинградской области, в Карелии и западной части Вологодской области. Вепсам по совершенно непонятным причинам до сих пор отказывают в праве восстановить национальный район, существовавший в 1920—1930 гг. И, что не менее важно, как было недавно установлено полевым обследованием (З. Я. Строгальщикова) ², при сселении из так называемых «неперспективных деревень» в села со смешанным населением значительное число переселенцев-вепсов было по какому-то неведомому распоряжению внесено в похозяйственные книги русскими, а вслед за этим стали получать паспорта, где тоже значились русскими.

Как это ни удивительно, даже по переписи 1979 г. в ряде случаев вепсы были записаны русскими. Переписчики при этом утверждали, что вепсы не числятся в списке народов СССР, подготовленном к переписи, что было или невежеством, или явным обманом. Списки народов к переписи публиковались не только в специальных изданиях, но и в «Советской этнографии» ³. Кстати, вот пример типичного статистического «перевертыша»! Перепись оказывается не способом выяснить, сколько народов и этнических групп у нас существует в действительности, а способом расписать население по заранее заготовленному списку, как бы квалифицированно он ни составлялся.

Подобное же случилось и с ижорой — другим небольшим финноязычным народом Ленинградской области. Это как бы облегчалось тем, что у ижоры, так же

как у вепсов общие с русскими православные имена и фамилии, сходные по своей модели с русскими.

Таких примеров можно привести множество. Человеческая личность в нашем государстве должна быть защищена от посягательств на ее право национально-го самоопределения, как бы это посягательство ни мотивировалось. Это должно быть зафиксировано в Конституции, так же как право любой этнической группы на самоопределение, о чем мы уже говорили.

Надо иметь в виду, что эти проблемы могут приобрести новую остроту в связи с развитием суверенитета союзных и автономных республик, в состав населения которых входят этнические группы и отдельные инациональные и национально-смешанные семьи. Не менее актуальны эти вопросы и для наших городов, особенно перешагнувших порог миллиона, поскольку они все многонациональны.

И — последнее. В поисках конституционных решений и формулировок мы теперь неизменно обращаемся к опыту демократических государств. Это очень важно, так же, как безусловное соблюдение пятипроцентного правила ООН, накладывающего на национальное общество каждой страны и каждого народа определенные обязательства по отношению к национальному меньшинству. Однако важен не только положительный, но и отрицательный опыт, который также накопился в самых разных регионах земного шара. Я имею в виду Северную Ирландию, Бельгию, Канаду, Шри Ланка, Ближний Восток, курдскую проблему и многое другое, вплоть до румынско-венгерских и австро-словенских отношений. Тщательный анализ всех этих ситуаций нужен прежде всего для выработки механизма предупреждения конфликтов. Известно, к сожалению, что для нашей страны до сих пор было характерно отставание от темпа развития межнациональных процессов в глобальных масштабах. Содействовать ликвидации подобного отставания — общественный долг этнографии.

Примечания

¹ Сов. этнография. 1988. № 6; 1989. № 5.

² Проблемы истории и культуры вепской народности. Петрозаводск, 1989.

³ Брук С. И., Козлов В. И. Этнографическая наука и перепись населения 1970 г. // Сов. этнография. 1967. № 6.

© 1990 г.

М. Н. Губогло, Э. В. Тадевосян

1. Концептуальное значение для решения проблемы национально-государственного устройства имеет: а) признание высшего приоритета прав человека, гражданина как важнейшей общечеловеческой ценности и безусловности их соблюдения на всей территории страны по отношению к представителям любой национальности; б) признание примата права национальностей на самоопределение как общечеловеческой ценности; в) признание развития демократизации и самоуправления решающей общеполитической основой и генеральным направлением совершенствования национально-государственных отношений в стране; г) признание необходимости полнокровной реализации советской автономии в неразрывной связи с творческим ее применением к новым реальностям и задачам; д) признание необходимости и целесообразности не только принятия новой Декларации о Союзе ССР, но и нового Договора СССР, отражающих суть современного этапа развития Советского многонационального государства и содержание сегодняшних федеративных отношений; е) признание необходимости конституционного урегулирования на союзном уровне принципиальных основ не только межреспубликанских, но и внутриреспубликанских отношений, а также политико-правового статуса особенно малочисленных народностей и национальных групп (национальных меньшинств); ж) признание того, что прео-

доление бюрократической, унитаристской централизации не означает отказа от демократического централизма, от ответственности союзного государства за обеспечение соблюдения на всей территории страны принципиальных основ советского национально-государственного устройства, согласованных и принятых всеми союзными республиками и закрепленных в новом Договоре о Союзе ССР.

2. Идею новой Декларации о Союзе ССР в сжатом виде целесообразно отразить в преамбуле новой Конституции ССР. Здесь же уместно закрепить такой универсальный принцип решения национального вопроса, как право национальностей на самоопределение, и современное понимание его содержания в условиях нашей страны в духе Платформы КПСС по национальной политике и Платформы КПСС, принятой на XXVIII съезде партии.

3. Общее определение Союза ССР как союзного многонационального государства следует дать не в середине текста Конституции, как это имеет место в настоящее время (статья 70), а в самом начале, вслед за характеристикой СССР как советского социалистического государства. Именно так было и в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа и в первой Конституции РСФСР 1918 г., а затем и в Конституции СССР 1924 г. и Конституции РСФСР 1925 г. Для этого вслед за преамбулой в Конституции может идти первый раздел — «Общие положения», дающий принципиальную общую характеристику СССР как целого.

4. Более правильным было бы вторым разделом Конституции СССР сделать «Личность — гражданское общество — государство», отразив в нем, в частности, интернационалистские фундаментальные основы политико-правового статуса гражданина и его взаимоотношений с обществом и государством. Тем самым был бы преодолен характерный недостаток нынешней Конституции СССР, заключающийся в том, что характеристики основ общественного строя и политики СССР и национально-государственного устройства СССР оказались разорванными разделом «Государство и личность».

5. В разделе «Общие положения» или в разделе, посвященном характеристике политической системы СССР, следовало бы закрепить более полно и четко федералистскую и интернационалистскую природу и сущность советской социалистической государственности, особо выделив положение о том, что любая форма советской национальной государственности служит воплощением национального суверенитета не только коренной нации, но и всего населения данной республики и призвана адекватно выражать и защищать волю и интересы трудящихся всех национальностей, проживающих на территории данной республики.

6. Учитывая, что многие вопросы национально-государственного устройства относятся к сфере республиканского законодательства и будут отражены в Конституциях суверенных союзных республик, соответствующий раздел Конституции СССР должен называться «Основы национально-государственного устройства СССР». Вместе с тем было бы неправильным вообще отказаться от закрепления в Конституции СССР общих принципиальных основ политико-правового статуса национально-территориальных образований, входящих в союзные республики, тем более, что в реальности обнаруживается усиление тенденций к нарушению прав национальных автономий под флагом борьбы за «сверхсуверенитет» союзных республик.

7. Как и в любом федеративном государстве, в процессе становления у нас новой федерации возникает центральный вопрос о гармонизации суверенитета, прав Союза ССР, прав его субъектов — союзных республик. В связи с этим важно отказаться от сложившегося стереотипа о неограниченности суверенитета Союза, особенно, если речь идет о федеративном государстве. Суверенитетом обладают и Союз ССР и союзные республики. Но это — взаимосвязанные, сопряженные суверенитеты, каждый из которых ограничен суверенитетом другого уровня. Само по себе ограничение, а тем более самоограничение тех или иных прав не означает потери суверенитета. Поэтому наилучший путь гар-

монизации указанных суверенитетов состоит в признании на основе консенсуса примата суверенитета, прав СССР в одних сферах (стратегических, общесоюзных), решение которых по общему согласию лучше осуществлять на общесоюзном уровне, и примата суверенитета, прав союзных республик в других сферах. Осуществляя давно назревшую децентрализацию, резко расширяя права союзных республик при одновременном усилении самоуправления в национальных автономиях, очень важно не забывать, что современная и даже упреждающая децентрализация может стать мощным орудием смягчения и преодоления националистических, сепаратистских тенденций. Пределом такой децентрализации должно служить та грань, за которой речь уже идет о конфедерации или даже сепарации.

8. Отказываясь от единообразия и провозглашая приверженность единству в многообразии, следует признать возможность и приемлемость и такого положения (если не будет достигнут консенсус всех союзных республик, например, из-за позиции Прибалтики), при котором отдельные союзные республики могут входить в СССР на иных федеративных основаниях, чем другие. Это позволило бы лучше учесть специфику различных союзных республик. Здесь уместно напомнить, что при своем создании (1917—1918 гг.) РСФСР первоначально мыслилась именно как такое своеобразное федеративное государство, которое призвано было объединить и самостоятельные республики (без их автономизации), и автономные образования.

9. Безусловно сохраняя право союзных республик на свободный выход из СССР, необходимо признать, что оно не может реализовываться точно так же, как при создании СССР или в начале его становления. Необходим учет интересов других республик и Союза ССР в целом, через референдум всего населения республики и на основе достижения квалифицированного большинства (в 2/3 или 3/4). Точно так же следует признать право на выход (в том числе и из союзных республик) и иных образований, любой национально-территориальной единицы, в полном соответствии с правом каждой национальности, независимо от ее численности, размера территории и т. д., на самоопределение вплоть до отделения. Это и есть реализация принципа национального самоопределения.

10. Признавая объективную обусловленность многообразия форм советской национальной государственности и практическую невозможность превращения всех национальных образований в союзные республики, необходимо в то же время: а) рассмотреть вопрос о преобразовании ряда крупных и мощных АССР (Башкирия, Татария, Дагестан) в союзные или придании им нового своеобразного (условно говоря «союзно-автономного») статуса, приравняв их в правах к союзным республикам; б) серьезно сблизить права и обязанности союзных республик, а также всех АССР; в) признать целесообразным преобразование ряда автономных областей в АССР (например, Хакассии), а ряда автономных округов в АССР или АО (например, Ханты-Мансийский, Чукотский и др.).

11. Следует более четко решить и конституционно оформить вопрос о государственности русского народа, который, строго говоря, не имеет сегодня «своей» союзной республики.

12. Одна из целей национальной политики сталинизма состояла в ассимиляции малочисленных народов и национальных групп. Права всех национальных групп и национальных меньшинств никак не учтены ни в Конституции СССР, ни в национально-государственном устройстве страны, ни в других законодательных актах. Особенно бросается в глаза неравноправное положение национальных групп по сравнению с остальными народами, значительно меньшими по численности, но имеющими те или иные образования. Можно без преувеличения сказать, что межнациональные трения в СССР в своей основе связаны с положением бесстатусных национальных групп.

Социальная инфраструктура районов СССР, населенных национальными меньшинствами, значительно хуже, чем в районах обитания коренной национальности. Несмотря на наличие значительных денежных средств на банков-

ских счетах колхозов национальных меньшинств, руководители районов не могут получить от ведомств республик необходимые стройматериалы для строительства дорог, возведения зданий культурно-бытового назначения. Нет целенаправленной помощи в подготовке специалистов различных отраслей народного хозяйства, художественной интеллигенции. Неоднократные административно-территориальные перекройки дестабилизировали такой нациеобразующий фактор, как чувство «родной земли», и серьезно затруднили в конечном счете нормальное развитие консолидационных процессов среди национальных меньшинств. Серьезные перекосы в кадровой политике республик, в том числе в формировании социальной структуры районов, населенных меньшинствами напоминающей пирамиду с (главным образом коренной национальности) остроконечной вершиной, способствовало складыванию среди малочисленных народов чувства социальной несправедливости.

Необходимо разработать серию программ национально-культурно-политического развития малочисленных народов Крайнего Севера, Сибири, Дальнего Востока, Северного Кавказа, Севера Европейской части СССР, Молдавии, включающих меры по повышению их политического статуса, по развитию социальной инфраструктуры всех населенных ими районов, по развитию всей системы народного образования, расширению периодической печати, радио и телевидения, литературы, интенсивной издательской деятельности, в том числе на собственной полиграфической базе, включая подготовку редакторов и полиграфистов, целенаправленной подготовки научной интеллигенции, деятелей здравоохранения и культурно-просветительных учреждений, театра, профессиональных музыкантов, партийных работников и общественных деятелей.

В соответствии с реальными нуждами, потребностями и интересами малочисленных народов, с их волеизъявлением представляется целесообразным оказывать централизованную помощь республикам в организации на их территориях национально-территориальных автономий для малочисленных народов, что позволит на более справедливой основе — путем создания федерации федераций решать вопросы демократизации и перестройки.

Одним из путей ликвидации социальной несправедливости является восстановление двух ранее существовавших низовых единиц национально-административного деления — национальных районов и национальных сельсоветов с определенными полномочиями и правами в области самоуправления, преподавания, использования в административном и хозяйственном управлении национальных языков, что могло бы содействовать национально-культурному подъему преимущественно сельских дисперсных групп, сравнительно небольших по численности.

13. Объективные закономерности экономического и социального развития нашей страны ведут к неуклонному росту численности и доли городского населения. При этом столь же неизбежно и практически повсеместно растет многонациональность городского населения. Формой реализации национально-культурной жизни для различных национальных групп городского населения могут, видимо стать соответствующие национально-культурные ассоциации-землячества с соответствующими культурными центрами. Как известно, система землячеств (или близких по типу объединений) с культурными центрами, национальными обществами и т. п. действует во многих странах (в некоторых европейских социалистических государствах она создана для народов, не имеющих территориальных автономий).

14. Таким образом, с учетом многонационального состава союзных республик в основу новой концепции национально-государственного устройства страны может быть положена идея «конфедерации федераций».

Исторически этот путь обусловлен тем, что более 60 млн. человек, проживающих за пределами своих национально-государственных образований или не создавших таковых, должны приобрести формы самоустройства, самоуправления, и реализации своего потенциала, на основе равноправия с другими народами Советского Союза.