

ВЕК XX: ЭТНИЧНОСТЬ, ОБЩЕСТВО, ГОСУДАРСТВО

© 1993 г., ЭО, № 5

В. А. Тишков

СТРАТЕГИЯ И МЕХАНИЗМЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Проблемы межнациональных отношений, этнических конфликтов и формирования новой российской государственности в течение последнего времени находятся в центре общественно-политической жизни страны. Однако российские федеральные власти, как и власти субъектов федерации, пока по ряду причин не вышли на уровень крупных программ, а тем более на их конкретное воплощение, как это было при разработке экономических реформ или политических преобразований.

За исключением Федеративного договора, проектов новой Конституции и некоторых законов и законопроектов, дело ограничивается усилиями по урегулированию наиболее острых кризисов и открытых конфликтов, политической публицистикой и выдвижением инициативных проектов учеными и политическими группами. Некоторый опыт в области национальной политики накапливается в республиках, краях и областях, в среде общественных национальных движений и организаций. В чем суть и какова наша оценка наиболее важных проектов и предложений?

1. О национальном самоопределении. Около трех лет назад А. Д. Сахаров выдвинул проект «Конституции Соединенных штатов Европы и Азии», суть которого заключалась в создании союза равноправных «национальных государств» из существовавших в тот момент в составе СССР 53 разноуровневых национально-государственных образований. Так Андрей Дмитриевич представлял себе реализацию права народов на национальное самоопределение как часть общедемократических преобразований. В начале 1993 г. Г. Х. Попов предложил «решить все национальные проблемы человека через наделение его правами» и через национально-культурную автономию для «всех наций — и на уровне России и на уровне земель». 15—20 федеральных земель должны составить Россию и никаких национально-территориальных структур быть не должно¹.

При полной противоположности этих двух подходов их объединяет одно общее заблуждение, доставшееся в наследие от вмонтированной в так называемую марксистско-ленинскую теорию национального вопроса доктрины этнонационализма. Последняя исходит из того, что «народ» или «нация» есть прежде всего этническая общность и именно она изначально обладает неким «историческим» правом на «свое» государство, и только она обеспечивает его легитимную основу. Каждый этнос должен иметь свое государство, т. е. национально самоопределиваться, — таково кредо этнического национализма.

Этот взгляд радикально расходится с мировым (не только западным) политическим опытом и доминирующими научными представлениями. Его слабость в практической нереализуемости, несмотря на большую эмоциональную и мобилизующую силу этнонациональной идеи. Более того, выбор в пользу какого-либо из вышеупомянутых вариантов может иметь серьезные последствия для очередной социальной инженерии.

Казалось бы, вариант Сахарова частично осуществился для 14 бывших

«социалистических наций», которые при распаде СССР создали «свои» суверенные национальные государства. Поднял свой статус до уровня «национальных государств» еще 21 народ (или нация) Российской Федерации. Но дело в том, что все новые государства (кроме Армении, которая после изгнания из нее азербайджанцев практически стала моноэтничной), а также и российские республики являются многоэтничными по составу населения образованиями. Давшие название государствам и республикам доминирующие в них народы своими культурой и языком всего лишь придают им отличительный облик и обеспечивают основу для общественной консолидации. Но сами эти государства, их суверенитеты и институты власти осуществлены и действуют от имени всех граждан. Если все новые государства и российские республики приняли в качестве своей территориальной основы границы к моменту распада СССР, то и все население их территорий представляет собой новые согражданства. Именно эти согражданства, т. е. нации как политические и полиэтнические образования, и были приняты в Организацию Объединенных Наций.

Чтобы новым государствам состояться, а не переживать этнические междоусобицы и возможную дезинтеграцию, им рано или поздно придется отказаться от концепции этнонациональной государственности и строить новые нации казахстанцев, латвийцев, россиян, украинцев и т. п. на общегражданской основе. Тогда встанут на свои места и избавятся от двусмысленности такие основополагающие понятия, как национальные интересы, символы, экономика, безопасность, валюта, армия и т. п. Термин «национальный» должен стать синонимом слова «государственный». Только признав, что Грузия является государством всех ее граждан, а в Казахстане произошло национальное самоопределение не «казахской нации», а граждан Казахстана, только тогда власти в этих государствах могут требовать, чтобы в их «национальных армиях» (или гвардиях) служили не только этнические грузины и казахи. И так по всему спектру государственной деятельности и по всей территории бывшего СССР рано или поздно должен произойти демонтаж политической доктрины этнического национализма и переход на общегражданские принципы построения и функционирования государственности.

Означает ли это пренебрежение интересами и правами народов как этнокультурных общностей или запросами граждан, связанными с их этнической принадлежностью? Скорее наоборот, узкий этнонационализм заключает в себе претензию на власть, доступ к ресурсам и привилегиям, контроль за культурно-информационным пространством со стороны представителей одной группы населения (пусть даже и большинства) в лице так называемых «коренных наций». Остальные, возведенные в ранг «меньшинств», «некоренного» или «русскоязычного населения» (в ряде случаев насильно лишаемые гражданства) с таким положением примириться не смогут. В лучшем случае от апатии или бойкота политического процесса они перейдут к такой же этнической самоорганизации и начнут борьбу за собственное представительство в органах власти, права и интересы. В худшем — обратятся к насилию, сепаратизму (под тем же самым лозунгом национального самоопределения), или предпочтут эмиграцию. Причем последнюю я отношу также к негативному варианту, ибо она связана с огромными потерями для самих народов, лишает соседствующие государства мощного фактора благоприятных отношений.

Справиться с этой проблемой силовыми методами, как показывают события в Азербайджане, Грузии, Молдове, а также в последнее время и в России, молодые государства не могут. Внутренние конфликты и разорительные войны лишают смысла главную цель самоопределения — улучшение социальных и культурных условий существования самих народов. Даже поспешное утверждение официального статуса национальных языков оборачивается против интересов значительной части титульных народов, которая после длительных контактов с русской культурой и языком перешла на этот язык, оставаясь по своему самосознанию такими же киргизами, украинцами или казахами. Эта часть населения в новых государствах гораздо многочисленнее, чем показывают данные переписей насе-

ления. По нашим материалам, у таких народов, как белорусы, казахи, киргизы, украинцы она составляет от 30 до 50%.

После состоявшегося распада СССР выход — только в смене сыгравшей свою мобилизующую роль на этапе борьбы против прежней системы, но не реализуемой на практике этнонациональной идеи новой формулой и новой идеей. Этой идеей может стать построение культурно-плюралистических согражданств, а формулой — любая из многих, действующих в сложных по этническому, расовому и религиозному составу государствах. В Индии — это «единство в многообразии», в Канаде — «культурная мозаика» или «многокультурность на двуязычной основе», на Ямайке — «из многих народов один народ» («out of many one people») и т. п. Пока в посткоммунистическом пространстве в этом направлении есть некоторое продвижение в Литве, Казахстане, на Украине и в самое последнее время (после жестоких уроков) — в Грузии и Молдове. Новые политические образования неминуемо придут к такому пониманию нации, которое объединяет граждан государства и противостоит этническому сепаратизму и трайбализму. Именно так объединяет канадская нация два народа (франко- и англоканадцев), испанская нация — не менее четырех (кастильцев, басков, каталонцев, галисийцев и др.), британская нация — четыре (англичан, шотландцев, уэльсцев, северо-ирландцев); а индийская, нигерийская, индонезийская — десятки народов. Нет никаких фатальных противопоказаний, чтобы Российская Федерация и другие государства бывшего СССР последовали по пути государств с многоэтническим составом населения.

2. Сепаратизм и его последствия. При всей сложности проблем, с которыми сталкиваются государства с многоэтническим составом населения, международное сообщество скорее всего не пойдет по пути «балканизации» мирового политического пространства. В то же время невозможно сбрасывать со счетов мобилизующую силу недавно состоявшихся примеров сецессии и дезинтеграции, приведших к появлению более двух десятков новых государств. Одним из первых таких прорывов была победа эритрейских сепаратистов в Эфиопии, которая оказалась возможной в итоге десятилетней борьбы и поддержки со стороны других антицентристских партизанских движений. Ныне в Сомали одно из сепаратистских движений сформулировало требование создания самостоятельного государства. Аналогичные группы имеются в ряде других африканских государств. Впервые со времени деколонизации неизменность политической карты Африки поставлена под серьезное сомнение, но причина этого не столько в искусственности созданных колонизаторами границ, сколько в неспособности этих государств решить социальные и политические проблемы.

Следует заметить, что все границы в мире есть результат политической воли и исторического прецедента, а поиск «естественных» или «справедливых» границ, да еще по этническому признаку, да еще в разноплеменной Африке или в регионах Центральной Азии*, Кавказа и Поволжья, просто бессмысленен и крайне опасен. Ни один ответственный политик и ученый-специалист не возьмет на себя смелость нарисовать новую карту «пересамоопределившейся» Африки или этнических государств на Восточно-Европейской равнине и Кавказе, а уж тем более в Центральной Азии, где этнонации были сконструированы в советский период.

Крупные последствия внутреннего и международного характера влечет за собою и состоявшаяся дезинтеграция СССР и Югославии, разделение Чехословакии. Готовность мирового сообщества, и прежде всего Запада, признать претензии сепаратистов на государственность первоначально объяснялась симпатиями по отношению к странам Балтии, у которых имелись существенные основания претендовать на независимость. Что касается Югославии, то решающую роль в поддержке и признании сецессии сыграли благоприятные позиции ФРГ по отношению к Хорватии и Австрии — по отношению к Словении. Кроме

* Имеется в виду регион, традиционно известный как Средняя Азия.

того, на отход от прежних принципов неподдержки сепаратизма и соблюдения территориальной целостности повлияла и инерция противостояния супердержав в годы «холодной войны». Для тех, кто посвятил свою академическую и политическую карьеру борьбе с «империей зла», казалось естественным закрепить победу западных демократий не только свержением тоталитарных режимов в советском блоке и договоренностью о радикальном разоружении, но и уменьшением размеров, а значит сокращением ресурсов того государства, которое было до этого источником ядерной угрозы. Да и СФРЮ для небольших западно-европейских стран также могла представляться излишне крупным государством с точки зрения континентальной геополитики. Хотя легитимность СФРЮ как государства была несколько не меньше, чем других европейских государств.

Таким образом, геополитический фактор для западных государств, одержавших победу над коммунизмом, способствовал преодолению их сдержанности по отношению к принципу национального самоопределения в его наиболее радикальной форме. Причем, уже в третий раз на протяжении XX в. этот принцип камуфлировал выражение воли победившей стороны. После первой мировой войны исходя из этого принципа лидеры Антанты под руководством Вудро Вильсона продиктовали новую политическую карту для Европы. Лидеры этнонациональных движений в Австро-Венгрии и Османской империи обрели «свои» государства. Но все та же нерешенная проблема этнических меньшинств и «несправедливых» границ стала в конечном итоге источником нестабильности и облегчила развязывание новой мировой войны².

После поражения фашистской Германии, да и в ходе самой войны, на основе того же принципа осуществлялись передвижки границ и перемещения населения, в том числе около 10 млн. немцев из Польши, Чехословакии, Прибалтики. На сей раз за этой акцией стояла фигура победителя в облике Сталина. Наконец, крах советского режима стал одновременно и крупным торжеством политики сецессии. Западные демократии приветствовали национальное самоопределение в рамках бывшего СССР, да и сейчас не склонны высказываться в пользу территориальной целостности России и других самоопределившихся государств. Однако, как мы видим, ныне этот принцип не распространяется на те же страны Запада, где имеются собственные этнорасовые проблемы и сепаратистские движения.

Итак, в последние годы впервые силы сепаратизма достигли столь внушительных успехов в борьбе с центральными правительствами и унитарными системами. Впервые международное сообщество так легко отошло от поддержки неделимости государств, вселив надежды и придав мощный стимул потенциальным сепаратистам во многих регионах мира, в том числе и во вновь самоопределившихся государствах.

Сам по себе процесс дробления государств не может считаться безоговорочно негативным явлением. В современную эпоху крупные государства демонстрируют целый ряд имманентных слабостей. Они склонны к опасному соперничеству на мировой арене, к созданию жестких иерархических структур, которые плодят дорого стоящую для граждан бюрократию. Наконец, они почти всегда заключают в себе трудноразрешимые проблемы взаимоотношений этнически разнородных групп населения. Но какие не менее сложные новые вопросы выдвигают нынешняя реальность и перспектива увеличения числа государств в международной системе, над которыми пока недостаточно задумываются политики?

Во-первых, должно быть достаточно ясно, что осуществление права на «национальное самоопределение» чаще всего не приводит к созданию более однородных государств. Как тяготеющие к сепаратизму территории, так и появляющиеся в результате отделения усеченные государства остаются культурно мозаичными. Даже выделение Боснии из Югославии и ее возможный раздел еще на десять автономий проблему межэтнических отношений не решают. Тот, кто знает этническую карту и присущие этничности возможные формы проявления, к варианту этнически однородных государств относится скептически.

Во-вторых, нужно иметь в виду, что отделение ведет к появлению уже государ-

ственных границ между когда-то соперничавшими этническими противниками. Последние обзаводятся армиями и обретают возможность спровоцировать войну. Тем самым создается потенциал превращения некогда внутреннего конфликта или межобщинной напряженности в межгосударственные военные действия. Вероятность последних усиливается тем, что новые государственные границы отделяют культурно-родственные общины от основных массивов своих собратьев или же делят некоторые группы почти поровну, как, например, лезгин между Азербайджаном и Россией. Участие русских в военных действиях в Молдове, абхазо-адыгских народов в Грузии и сербов в Хорватии и Боснии свидетельствует об этой тенденции интернационализации этнических конфликтов. Сепаратизм почти неминуемо порождает своего антипода — ирредентизм, т. е. стремление к воссоединению.

В-третьих, дробление и рост числа государств, в том числе и распад СССР, содержат в себе вероятность возникновения новой асимметрии в мировой геополитике. Целый ряд сильных и централизованных государств Западной Европы, а также Китай и США не расположены применять принцип национального самоопределения по отношению к собственным этническим меньшинствам; в Китае таковых насчитывается 55 млн. человек, достаточно компактно проживающих по ханьской периферии. В Западной Европе насчитывается около 50 идентичных (т. е. коренных) этнических групп численностью не менее 100 тыс. человек каждая, способных выдвинуть или уже сформулировавших свои требования³. Однако маловероятно, что эти государства в ближайшем будущем позволят собственную «балканизацию». Новая асимметрия при безоговорочном военном лидере в лице США способна породить искушение диктовать свои волю и понимание международных норм более жесткими методами. Фактором глобальной и прочной стабильности это назвать трудно, как им не было и противостояние СССР и США в последние десятилетия.

Итак, сецессия под лозунгами национального самоопределения еще не есть ответ на вопрос о главном предназначении государства — обеспечить наиболее благоприятные условия социального существования граждан. Она скорее есть реакция и результат неспособности существовавших политических режимов выполнить эту функцию. Если ее не выполняют новые самоопределившиеся государства, их ждет та же участь дезинтеграции.

3. Российская специфика. В Российской Федерации наиболее сложная ситуация в сфере межнациональных отношений. Кроме русских, составляющих 82% населения страны, ее населяют еще около 100 народов общей численностью около 27 млн. человек. В советское время для наиболее крупных и компактно проживающих народов численностью около 17 млн. человек была оформлена территориальная автономия, ныне существующая в виде национальных республик — субъектов Федерации и автономных округов. Однако только около половины представителей этих народов проживают на территории соответствующих образований (на территории своих автономий — 47,3% или около 5 млн. человек). Более 10 млн. лиц нерусской национальности не имеют национально-государственных образований (среди них 4,3 млн. украинцев, 1,2 млн. белорусов, 700 тыс. немцев, 600 тыс. казахов, 500 тыс. армян, по 100 тыс. корейцев, цыган, поляков, греков).

Несмотря на неблагоприятные социально-политические условия и высокую степень ассимиляции в пользу главным образом русской культуры, большинство российских народов сохранили свою этнокультурную специфику и сильное самосознание. Поэтому невозможно согласиться с вариантом упразднения национально-государственных образований. Прежде всего с этим не согласятся сами нерусские народы, считающие республики «своими» национальными государствами. Последние даже в тоталитарно-декларативные времена играли позитивную роль в сохранении этнических культур и языков. Сейчас же они обеспечивают доступ к власти, а в ряде республик с большинством (или близко к этому) титульного

населения фактически полный контроль власти, как политической, так и все больше экономической.

Сильные и многочисленные политические и интеллектуальные элиты титульных национальностей способны организовать любые формы сопротивления попыткам упразднить республику или волевым порядком преобразовать их статус. Последнее неосуществимо, оно лишь свидетельство беспомощности нашего политического мышления и опасный реверанс русскому национал-патриотизму. Даже в царские времена некоторые нерусские народы обладали различными формами автономии, на них не распространялись крепостнические порядки, обязательная военная служба.

Еще более бессмысленно предложение: «не хотите — уходите!». Во-первых, Россия — это не только русские: ее создавали и обустроивали в равной мере и другие народы. Слишком легко некоторые национальные лидеры, порывая с бывшим коммунистическим центром, хотят отмежеваться и от России. «Поскреби русского и найдешь татарина», — гласит пословица. Кто, как не татары вместе с русскими строили многие российские города, в том числе и Москву, колонизовали обширные регионы Поволжья, Урала и Сибири? Чуваши, удмурты, мордва, марийцы — у них не меньше оснований считать себя создателями России. И они могут сказать любому другому народу: «не хотите — уходите».

Сложнее с горскими народами Северного Кавказа. Здесь жива память и о Кавказской войне, и о сталинских депортациях. Здесь крайне сложная этническая мозаика, и многие нынешние «нации» — это конструкции уже советского периода: или объединение десятка разноязыких групп в одну нацию, или, наоборот, выделение многих народов из в прошлом единого народа. Взаимоотношения между этими народами были сложными. Сегодня они как бы проходят путь нового внутреннего самоопределения. Культурные и другие связи с русскими в этом регионе у кавказцев уже достаточно глубокие. Русские здесь составляют самый многочисленный народ и по своему образу жизни и традициям скорее ближе к кавказцам, чем к русским в Псковской и Архангельской областях. Северный Кавказ — это историко-культурный и хозяйственный регион со сложной этнической мозаикой, которая едва ли сможет быть основой государственно-политического размежевания. В этом регионе при ответственном политическом руководстве многонациональные образования типа Дагестана более жизнеспособны, чем любое выделившееся по чисто этническому принципу.

Но самая трудная проблема в российской ситуации — это вопрос о необходимости для русских разделить общую логику «национально-государственного строительства», т. е. «национально самоопределиться». Россия как бы должна стать национальным государством русских, или же в рамках федерации должна появиться русская республика, «как у всех». Осуществить это невозможно по двум причинам. Первая состоит в том, что география этнического ареала русских не позволяет вычлнить некую цельную и «чисто русскую» территорию. Но это не есть некая «историческая вина» народа, который поплатился за собственный экспансионизм. Таких ареалов, или «исторических территорий», нет и у других, особенно крупных, народов. Гораздо чаще эти территории насаиваются друг на друга или образуют отдельные анклав. Те же татары в Поволжье, Приуралье и Сибири осваивали земли, где проживали менее крупные народы, подвергая последних ассимиляции, в основном чувашей и башкир. Якуты расселились на землях тунгусов (эвенков), и, если последние реализуют выдвинутое некоторыми лидерами северных народов требование о признании их права на территории исторического проживания и использования, якуты могут остаться без «национального государства».

Административные границы национальных республик в России лишь условно соотносятся с этническими ареалами народов. В свое время эти границы устанавливались с приоритетом интересов национальных меньшинств и задач экономического развития создаваемых республик. Эта условность приемлема в рамках одного государства, но нет никаких оснований создавать еще одну условность

от имени самого многочисленного народа и пытаться реализовать этнический принцип организации государственности. В русской республике, если даже ее вычертить по периметрам других национальных республик, не будет этнически однородного населения. К тому же обнаружится, что и сами русские состоят из культурно неоднородных групп, как, кстати, и украинцы, грузины, азербайджанцы, другие крупные народы.

Выход на новое понимание российской государственности состоит в выборе в пользу плюралистического общества. Этот выбор требует слома многих старых стереотипов и мифов, осуществления гораздо более осознанных и согласованных усилий граждан и политиков. Этот выбор требует больше времени и ресурсов, ответственности и компромиссов. Но он единственный, а самое главное — апробированный мировым опытом. Этот выбор — есть и правовой императив, ибо Декларация о государственном суверенитете Российской Федерации декларирована от имени ее многонационального народа.

Каковы основные пути построения гражданского сообщества россиян? Какими могут быть механизмы обновленной национальной политики в Российской Федерации?

Проблемы управления и функционирования государственности в этнически разделенных обществах — предмет особой озабоченности ученых и политиков в современном мире. Результаты многочисленных исследований и мировой политической опыт пока крайне слабо используются в российской науке и практике. Здесь до сих пор преобладают маргинальные и догматические конструкции и импровизационное политическое поведение, оправдываемые аргументами «уникальности», «исключительности» или «чрезвычайности». Сложность отечественной ситуации еще и в том, что ученые, политики и общественность даже не имеют традиции и опыта обсуждения самих этих вопросов. Преобладает мнение об «особой деликатности» национального вопроса, в связи с чем и предпочтительно осуществлять политику двойных стандартов и скрытых замыслов. Представители интеллигенции, в том числе научной и журналистской, предпочитают ангажированную публицистику и однодневную прогностику. Причем, последняя зачастую основывается на «замере» ими же созданных и внедряемых в массовое сознание мифов и эмоций. Нормативно-законодательная деятельность в области межнациональных отношений в большой мере оформляет языком закона, указов, постановлений результат низового лоббирования, политического торга или популистского жеста.

Ниже мы предлагаем некоторые основополагающие стратегии и механизмы политики в отношении национальностей как в Российской Федерации, так и в целом для государств бывшего СССР. Эти предложения исходят из нашей позиции, заключающейся в том, что демократическое согражданство и культурный плюрализм должны составлять основу политической формулы новых государственных образований. Многоэтничный состав их населения может сделать эти страны во всех отношениях богаче, но это же обстоятельство порождает сложные проблемы и острые конфликты. Чтобы найти на них ответы, необходимы: а) профессиональный анализ ситуации; б) творческая разработка механизмов воздействия и разрешения; в) политическая воля и средства для их осуществления.

4. Демография и миграции как факторы политики. Некоторые специалисты⁴ делят этнические структуры многонациональных государств на две системы: «централизованную» и «дисперсную». При первой некоторые из этнических групп, составляющих население государства, столь велики, что проблемы их взаимоотношений постоянно пребывают в центре общественно-политической жизни. Именно в таких системах заключен наибольший потенциал для конфликта, поскольку доминирующие группы чаще всего выдвигают претензии на исключительный контроль общегосударственных институтов. Эти политические претензии становятся причиной поляризации того или иного согражданина по этническому (расовому, религиозному) принципу, как это имеет, например,

место в ЮАР, Анголе, Шри Ланке, Фиджи. К «дисперсным» этническим системам относятся государства с населением, состоящим из небольшого числа этнических групп, каждая из которых слишком слаба и малочисленна, чтобы быть способной доминировать над Центром. Такие системы больше способствуют межэтническому согласию и к ним можно, например, отнести Индию и Нигерию.

Российская Федерация, как и ряд других постсоветских государств, не вписываются в эти две категории и представляют скорее асимметричные системы с безусловным доминированием одной этнической группы. В России — это русские, в остальных государствах — титульные народы, т. е. давшие название государствам (или, наоборот, взявшие себе название от государства). Такие же системы преобладают в некоторых российских республиках, где титульный народ составляет ощутимое большинство (Чеченская, Тува, Чувашия) или, наоборот, такое большинство принадлежит русским (Чукотская, Карелия, Коми, Адыгея). Некоторые из новых государств, а также большинство российских республик по формально демографическим признакам могут быть отнесены к категории «централизованных» этнических систем с примерно равновеликими группами. Это — казахи и русские в Казахстане, латыши и русские в Латвии, татары и русские в Татарстане, якуты и русские в Якутии, башкиры, татары и русские в Башкирии. Однако сама доктрина национальной государственности исключает или ограничивает претензии на доминирующий или даже равный статус со стороны нетитульных групп населения. По логике этой же доктрины они отнесены к категории меньшинств (именно из этого принципа исходит подготовленный в ВС РФ законопроект о национальных меньшинствах), хотя последние по численности, а часто и по статусу могут в некоторых российских республиках составлять большинство или самую многочисленную этническую группу.

Утверждение гражданского равноправия, общедемократических выборных норм, а также процесс политической самоорганизации т. н. «некоренного населения» создадут ситуацию, которая позволит им в разной степени преобразовать свой демографический потенциал в политическую волю. Другими словами, ответом на титульный национализм должно быть стремление остального населения обеспечить собственное представительство в органах власти и гражданское равноправие. В Латвии, например, это может быть 40% и более мест в высших представительных органах, в органах столичной власти — большинство, так как в Риге проживает больше русских, чем латышей.

Демографический фактор — мощная детерминанта межнациональных отношений. Узконационалистический подход склонен видеть в многоэтничном электорате угрозу собственным позициям и использует различные способы изменения пропорции в пользу одной группы. Это могут быть «выталкивание» иноэтничного населения с территории государственных образований, ограничения в гражданстве, предпочтительные избирательные процедуры и т. д. Сиюминутное желание национальных элит обеспечить большинство на «своей» территории и страх его утратить на сегодня являются одним из препятствий утверждения демократических порядков и источником межэтнической напряженности в новых государствах. Хотя в более длительной перспективе сохранение в этих странах нетитульного населения очень важно как для развития самих государств, так и для обеспечения благоприятных отношений с Россией.

В интересах межэтнического согласия — противодействовать политике форсированного изменения этнодемографической ситуации в государствах бывшего СССР, особенно через насилие и методы, нарушающие права человека. Должны быть использованы все возможные механизмы воздействия, в том числе международного, чтобы обеспечить базовое равноправие жителей новых государств, начиная с безусловного признания т. н. «нулевого» варианта гражданства.

Аналогичная позиция наиболее оптимальна и для Украины, чья этническая диаспора в рамках бывшего СССР многочисленна и обладает высоким статусом, особенно в Российской Федерации. В отличие от русских на Украине, украинцы в России расселены более дисперсно и гораздо более аккультурированы в русско-

язычную среду. Фактически большинство тех и других обладает двойной идентичностью, т. е. является одновременно и русскими, и украинцами по культуре и самосознанию. Только сохраняющаяся до сих пор в России практика государственной фиксации этнической принадлежности обязательно по одному из родителей толкает миллионы российских граждан к взаимоисключающему выбору по принципу «или, или» (или русский, или украинец; или чуваш, или татарин). Образование независимой Украины повышает престижность украинской национальности и для россиян украинского или смешанного русско-украинского происхождения, что неминуемо при очередной переписи увеличит численность этой третьей после русских и татар группы в Российской Федерации.

Запросы и интересы украинцев в России (как и русских на Украине) должны стать предметом особого внимания и совместных усилий обоих государств, так как составляют важнейший гуманитарный аспект и основу добрососедских и прочных отношений между двумя культурно и исторически близкими народами. Хотя представляется, что для Украины гораздо большую озабоченность должно представлять нынешнее положение украинской диаспоры в таких странах, как Казахстан, Узбекистан, Литва и Латвия, где их проблемы сходны с проблемами русских. И здесь необходимы совместные действия и программы, направленные прежде всего на более оптимальную интеграцию своих этнических соотечественников в гражданские сообщества новых государств.

Этнодемографический фактор должен учитываться при осуществлении крупных хозяйственных проектов и политики развития территорий. Население более болезненно и негативно реагирует не столько на сам факт своего смешанного состава, сколько на резкие изменения привычной ситуации и сложившегося соотношения этнических групп. По этой причине любые массовые перемещения граждан, трудовые оргнаборы, переселенческие проекты являются нежелательными для многонациональных государств, так как повышают межгрупповую конкуренцию за ресурсы и социальные блага, создают дополнительные культурно-психологические барьеры, резко меняют общественно-политическую ситуацию и, в конечном итоге, провоцируют межнациональную напряженность и конфликты.

Напряженность может возникнуть и среди лиц одной национальности, но придерживающихся разных культурно-бытовых традиций и норм социального поведения, как это имело место, например, при размещении юго-осетинских беженцев в Северной Осетии, или армянских беженцев из Азербайджана среди других групп армянского населения. Равным образом, возможно ухудшение социального климата в районах компактного расселения мигрантов и беженцев среди русского населения, в том числе и по отношению к лицам русской национальности, культурный облик которых сложился в регионах Кавказа или Средней Азии и значительно отличается от русских центральных и северных районов России.

В миграционной политике приоритетными должны быть меры по сдерживанию миграций и по содействию потенциальным мигрантам в социальном обустройстве и интеграции в новых общественно-политических условиях.

5. Проблемы русских. Вторая примечательная особенность опыта бывшего Советского Союза, которая придает его этнической системе асимметричный характер — это положение доминирующей этнической группы русских, составлявших в СССР 51% и составляющих ныне в России 82% населения. В автономных округах русских от 40 до 68%; в автономных областях — от 41 до 80%. Большие различия доли русских в автономных республиках — от 9% в Дагестане до 70% в Бурятии. В областях Российской Федерации русские в среднем составляют 85% населения. Хотя официально русские не имели «своей» национальной государственности до распада СССР и не имеют ее в нынешней России, фактический статус этой группы в политическом и культурном пространстве Российского государства был и остается господствующим. Русские контролируют властные структуры федерального центра, административных областей и краев,

а также автономных округов, созданных официально для малочисленных народов Севера и Сибири. Русская культура и прежде всего язык являются референтной культурой для всей федерации и сохраняют мощные позиции в российских республиках, как и в странах бывшего СССР.

Этот доминирующий статус в течение долгого времени был настолько очевиден и безусловен, что не требовал своего оформления через доктрину «национального самоопределения» и создания русского государства. Русские чувствовали себя достаточно комфортно во всех регионах бывшего СССР, отличались (наряду с украинцами, армянами и азербайджанцами) более высокой мобильностью, используя свои преимущества в области образования и профессиональной подготовки. Хотя за пределами России русские не имели преимущества при доступе к политической власти, а в самой России их социально-экономическое положение было несколько не выше других этнических групп и заметно ниже положения титульных групп в большинстве бывших союзных республик.

Процесс дезинтеграции Советского Союза и аналогичные тенденции в нынешней России поставили проблемы взаимоотношений русских с остальными народами и статуса русских в центр всей системы межэтнических отношений. И хотя до сих пор русские не стали объектом открытого насилия и участниками наиболее острых и кровавых этнических конфликтов, антирусские настроения и действия в таких регионах, как Прибалтика, Средняя Азия, Закавказье приобрели достаточно широкие масштабы и стали элементом государственной политики, особенно в вопросах гражданства, имущественных и политических прав. Нарастающая миграция русских в Россию — наиболее очевидная их реакция на выталкивающие факторы, а в самой России утрата русскими прошлого статуса породила синдром ущемленного достоинства и разного толка патриотические и шовинистические движения⁵.

Политическая и моральная дезориентация русских, проекция на эту группу всех бед и несправедливостей, вызванных господствовавшей политической системой, включают в себе потенциально наиболее острые и масштабные конфликты фактически для всех государств, образовавшихся после распада СССР, в том числе и для России.

Мы не разделяем популистскую риторику некоторых политиков и истеричность русских национал-патриотов о «геноциде русской нации», «антирусской политике правительства» и т. п. Это опасная и, к сожалению, набирающая силу общественная тенденция, обусловленная не только вышеназванными факторами, но и огромными социальными проблемами. Однако необходимы профессиональный диагноз проблемы и меры по ее разрешению. Русские как этническая общность, их статус и культура должны стать субъектом национальной политики в Российской Федерации.

Демографическая ситуация для русских складывается достаточно неблагоприятно. В последние десятилетия наиболее традиционные центры русской культуры (Нечерноземье, Европейский Север) стали зоной депопуляции, деградации природной и социальной среды обитания. Прирост русского населения шел почти исключительно за счет юга России и региона Сибири. Но и этот прирост по своим темпам заметно отставал от темпов роста нерусского населения России.

Главная «неожиданность» ожидает русских к моменту очередной переписи населения в 1999 году. По нашему прогнозу, произойдет резкое уменьшение доли русского населения в России (возможно, с 82% до 70%), но не столько по причине более низкой рождаемости. Миллионы россиян смешанного происхождения, до этого заявлявшие себя русскими, предпочтут сменить свою этничность и «перейти в другой народ» под воздействием социально-политических и культурных обстоятельств.

Поскольку этническая идентификация (в советской терминологии «национальная принадлежность») есть не биологическая категория и врожденная характеристика человека, а прежде всего «внутренний референдум» и сознательный

выбор, то это необходимо учитывать ученым и политикам. В нынешней и будущей ситуации быть русским может стать менее «выгодно», чем, скажем, евреем, немцем, греком или корейцем, так как последнее обещает лучшие шансы на эмиграцию в страны с более высоким жизненным уровнем и лучшими возможностями для профессиональной деятельности. Отныне безусловные преимущества для лиц смешанного происхождения предоставляет переход в категорию титульной национальности на территории российских республик. Это особенно скажется на этническом составе населения регионов давних культурных контактов с высокой долей смешанного населения, где до этого часто предпочтительный выбор делался в пользу русской национальности (Поволжье и Северный Кавказ).

Аналогичные процессы пройдут и за пределами республик, в том числе среди городских этнических меньшинств, где разворачивается деятельность национально-культурных центров и землячеств. Так, например, в Москве возможно значительное увеличение численности татар за счет тех москвичей, которые до этого предпочитали считать себя к русским.

Все эти процессы, какими бы нежелательными они ни представлялись для русского населения, не должны квалифицироваться учеными и политиками как «негативные». Этническая принадлежность россиян — это их частное дело. Что необходимо сделать в плане стратегического приоритета национальной политики, так это взять курс на постепенное разгосударствление и деполитизацию этничности и межнациональных отношений, на ослабление значимости признака взаимоисключающей национальной принадлежности в пользу множественной и многоуровневой этнической идентичности. Одной из срочных и важных мер в этом направлении должна быть отмена государственной фиксации национальности граждан Российской Федерации, а также предоставление возможности россиянам в ходе переписей населения указывать любую национальность, или сложную (двойную или тройную) национальность, или не указывать никакой. Такова общемировая практика.

Все это не исключает разработку и принятие специальных программ и мер по улучшению социально-экономического положения районов преимущественного проживания русского населения, по поддержке и развитию культурных традиций и ценностей русского народа, по обеспечению прав и культурных запросов русских, проживающих в российских республиках и где эта необходимость действительно существует.

В перспективе возможна постановка вопроса со стороны русских общин в ряде республик об образовании национально-культурных автономий на территориальной основе. Этот процесс аналогичен движению за образование национальных районов и сельских советов для этнических меньшинств и малочисленных народов в краях и областях. Однако возврат к опыту 1920-х г., когда существовало около 5 тыс. таких образований, требует более обстоятельного изучения. Вместо дальнейшей территориализации и огосударствления этничности существуют более плодотворные принципы организации многонациональных сообществ, о которых речь пойдет ниже.

6. Федерализм и местное самоуправление. В крупных государствах с большим числом компактно проживающих этнических групп система федеративного устройства государства является наиболее оптимальной. Ее главное достоинство в рассредоточении полномочий власти, в устранении источников напряженности и недовольства, которые могут концентрироваться вокруг какого-либо одного центра.

Федерализм может быть только территориальным, как и любое государственное или административное образование. Доктрина так называемого «социалистического федерализма», в основу которой был положен этнонациональный принцип, представляет собой нереализуемую декларацию. Этот принцип провоцирует претензии со стороны представителей одной из национальностей на исключительный статус в вопросах контроля власти и ресурсов и затрагивает интересы остального населения, часто преобладающего во многих субъектах федерации (в Российской Федерации в 15 из 21 республик).

В то же время территориальные границы субъектов федерации могут оформляться как на основе регионально-хозяйственной общности, так и учитывать этнокультурный фактор. Реорганизация в 1950-х гг. индийских штатов по языковому принципу укрепила федеральную систему и снизила межэтническую напряженность в этом крупном многонациональном государстве⁶. В России национально-территориальные автономии для наиболее крупных нерусских народов уже существуют многие десятилетия. Они играют важную роль в сохранении целостности и культурной отличительности российских национальностей. Сама форма национальной государственности обрела огромную политическую и эмоциональную легитимность. Как свидетельствует мировой опыт, отчуждение или ограничение уже достигнутых статуса и привилегий сталкивается с упорным сопротивлением и вызывает ответное насилие.

Негативные последствия этого политического наследия могут быть устранены не через демонтаж национальной государственности, а, наоборот, через расширение полномочий субъектов федерации и утверждение в них полного гражданского равноправия. Федерализм не означает наделение этнических групп «своей» государственностью, а делает институты власти и службы государства более близкими и более чувствительными к запросам и интересам различающихся в культурном отношении групп, живущих в одном государстве. Рассредоточение власти из единого центра на более низкий уровень и расширение полномочий и суверенитета субъектов федерации означает наделение государственностью меньших пространственных образований, которые, как правило, имеют и более однородный этнический состав населения.

Но в данном случае субъекты федерации в форме национальных республик сохраняют свою собственную культурную мозаику, которая должна всячески уважаться и поощряться. Это в равной мере касается российских краев и областей, которые также не являются этнически однородными по составу населения и на территории которых также воспроизводится культура различных национальностей (русских, татар, мордвы, немцев, армян и т. д.). Национальная политика в Российской Федерации должна иметь в поле зрения всю территорию государства и не сводиться к взаимоотношениям федерального центра и республик. В равной степени в каждой республике, крае и области должны осуществляться собственные программы оптимизации межэтнических отношений и разрешения конфликтов.

Именно по этой причине федерализм должен сочетаться с сильным местным самоуправлением. Через расширение прав, ресурсов и инициатив местных сообществ могут решаться значительная часть проблем межнациональных отношений, а также задачи сохранения культурных традиций и своеобразия. Этнические конфликты чаще всего произрастают из местных проблем. Их эскалация происходит от неспособности низовых властных структур решить эти проблемы, главным образом по причине ограниченности прав и скудости ресурсов. Однако в ряде случаев именно местные власти, общественность, традиционные институты социального контроля продемонстрировали большую эффективность в разрешении межнациональных проблем, чем федеральные или регионально-республиканские органы власти. Необходима радикальная коррекция принятого в 1991 г. Верховным Советом РФ Закона о местном самоуправлении и приведение его в соответствие с Международной хартией о местном самоуправлении.

7. Распределение политической власти. Изложение этого механизма мне бы хотелось начать с недавнего примера формирования президентом США Б. Клинтоном состава новой администрации. Президент открыто сформулировал принцип, что его кабинет из 14 человек должен «выглядеть как Америка», т. е. отражать этническую, расовую мозаику и половой состав общества. Критикам этого подхода было заявлено в ответ, что достоинства, профессионализм и представительство не являются взаимоисключающими принципами. «Президентский кабинет может и должен отражать плюралистический характер населения США,

не принося в жертву компетентность. Ради сохранения единства страны это должно быть сделано»⁷, — отмечала ведущая американская газета (USA Today). В итоге специальных усилий в кабинет вошли четыре афроамериканца, два испаноамериканца, три женщины и еще две женщины заняли должности, приравняемые к членам кабинета. Этот же принцип сейчас проводится при заполнении примерно трех тысяч высоких должностных постов, которые обычно переходят к сторонникам победившей партии.

Какова ситуация в России, где этот вопрос гораздо более актуален? Демократические перемены последних лет фактически привели к полной замене состава властных структур на всех уровнях. На место номенклатурных расчетов пришла избирательная борьба за представительные органы власти. Следует признать, что бывший союзный и нынешний российский парламенты отражают более или менее пропорционально этническую структуру населения государства. Двухпалатность является дополнительной гарантией представительства различных национальностей. Однако остается проблема представительства нестатусных групп, т. е. не имеющих «своей» национальной государственности (около 20 групп общей численностью около 9 млн. человек), а также примерно 8 млн. из 18 млн (39%) представителей нерусских титульных национальностей, проживающих за пределами «своих» республик. Недостаточно в органах власти депутатов от малочисленных народов Севера и Сибири.

Гораздо более остро стоит вопрос о представительстве в выборных и исполнительных органах власти на уровне субъектов федерации и на местных уровнях. Здесь наблюдаются две крайности: или явное преобладание титульной группы (Чечня, Татарстан), или ее недостаточное представительство, а также слабое представительство меньшинств⁸.

Здесь нужны серьезные корректировки законодательства, а также согласие, диалог и уступки. Должно быть ясно, что обычный демократический принцип «один человек — один голос» не является универсальным для обществ со сложным составом населения. Он только обеспечивает базовую основу демократии и ориентирован прежде всего на индивидуальные гражданские права. Этот принцип должен дорабатываться системой ограничителей, балансов и стимулов, которые ориентированы на обеспечение коллективных прав и интересов культурно-самобытных общностей.

Вопрос о представительстве в органах исполнительной власти пока обсуждается и регулируется. Более того, считается «дурным тоном» рассматривать этот фактор гласно как некий отход от общедемократических принципов. Зато слухов и спекуляций о национальном составе правительства Российской Федерации предостаточно. 17 февраля с экрана ЦТ Р. Шафаревич заявил, что в России «нерусское правительство» и «центральное телевидение тоже нерусское», — подержал его скульптор В. Клыков.

Этот вопрос слишком важен, чтобы отдавать его на откуп подобным оценкам. Состав нынешнего федерального правительства в действительности многонационален и не дело превращать этот вопрос в предмет генеалогических или физиономических изысканий. Однако ясно, что представительство наиболее крупных народов, особенно регионов Поволжья и Северного Кавказа, должно быть обеспечено, в том числе на самом высоком уровне. Например, от народов Северного Кавказа и Поволжья — делегированное представительство на уровне вице-премьеров в российском правительстве. В равной мере этот принцип должен учитываться при формировании руководящих составов федеральных министерств, дипломатического корпуса, высшего армейского состава и т. д. Создание в октябре 1992 г. Совета глав республик нам представляется важной политической новацией, если она не сведется к утилитарной цели укрепления позиций Президента.

В РФ на уровне федерального правления должны получить поддержку дополнительные инициативы, в том числе на конституционном уровне, в пользу

придания Центру многоэтнического характера, отражающего этнокультурный облик населения России.

Наряду с властными структурами более плюралистический характер должно обрести информационно-культурное пространство, формируемое в Центре. Пресса, телевидение, радио, официальная правительственная информация и документация, даже парламентские дебаты на федеральном уровне не должны выражаться только на русском языке. Это вызывает отчуждение к Центру в среде нерусских народов, особенно в сельской местности. Необходимо срочно и радикально расширить объем радиовещания на языках народов России, организовать выпуск регулярных программ и работу отдельного канала ЦТ на языках наиболее многочисленных групп, создать правительственные газетные и другие информационные издания на основных языках народов Северного Кавказа, Поволжья и Сибири. В РФ целесообразно принять государственную программу поддержки и развития языков народов России, а также создать государственную службу языковых переводов.

Вопросы справедливого этнического представительства в органах власти и управления не менее актуальны для республик и других субъектов федерации. Как показывает опыт, узурпация власти представителями одной из этнических групп, а тем более какое-либо законодательное оформление преимуществ или дискриминации по этническому признаку неминуемо вызывают обострение межэтнических отношений и служат одним из основных факторов этнических конфликтов⁹. Ущемленный политический статус ингушей в бывшей Чечено-Ингушской республике, а также в Северо-Осетинской республике стал мощным стимулом для политических активистов этой национальности столь энергично формулировать программу создания отдельной Ингушской республики, включая часть территории Пригородного района Северной Осетии. Недовольство своим политическим представительством в республиканских органах власти стоит за дезинтеграционистскими программами балкарских лидеров в Кабардино-Балкарии, кумыкских — в Дагестане, казачьих атаманов в Карачаево-Черкессии и Адыгее и т. д.

Недостаточное участие бурят в органах власти Читинской и Иркутской областей побуждает стремление бурятских автономий к воссоединению с Республикой Бурятия. Аналогичная ситуация с калмыками в Астраханской области, где они подвергались длительной дискриминации.

В последние годы возникла и все больше обостряется проблема должного представительства в структурах власти национальных республик т. н. «некоренного населения». Утверждается на практике — и делаются попытки оформить это конституционно — исключительное право занятия высших должностных постов представителями титульной национальности. Наконец, сложную проблему представляет властное представительство малочисленных народов в автономных округах, дисперсно расселенных групп и городских этнических меньшинств.

При попытках разрешить эти вопросы сталкиваются две позиции. Одна исходит из того, что в национально-государственных образованиях власть, по крайней мере ее «контрольный пакет», должна принадлежать титульной группе. Другая руководствуется, казалось бы, универсальным принципом представительства «один человек — один голос» и отрицает возможность каких-либо этнических квот и преференций. Современный политический опыт склоняется в пользу более сложных формул для многонациональных образований. Процессы демократизации в разделенных по этническим линиям обществах требуют особого конституционного творчества и особой конфигурации политических институтов. Помимо элементарного политического реализма, готовности к договоренности и к межэтническому сотрудничеству, в демократизирующемся обществе должны быть заложены некоторые основополагающие механизмы для ответов на ряд ключевых проблем:

Как наилучшим образом побудить этнические меньшинства на участие в

системе мажоритарной представительной демократии и одновременно защитить их от возможного исключения из институтов власти?

Как через законы и судебную систему обеспечивать и защищать права меньшинств?

Какого типа избирательная система больше всего может способствовать снижению и устранению конфликтов на этнической основе и поощрять межгрупповое сотрудничество?

Возможно ли побудить политиков, ориентирующихся на этнократический характер власти, к демократическому разделению власти и должностных постов с представителями других этнических групп?

Ответы на эти вопросы найти необходимо и возможно. Причем, не отступая от принципа, что национальность есть частное дело гражданина и закон не должен фиксировать каких-либо преимуществ и особых прав на основе этнической, расовой или религиозной принадлежности (возможно, за исключением малочисленных групп, сохраняющих традиционные системы хозяйствования и проживающих в особой экологической среде, как, например, народы Севера и Сибири).

Главное направление — это разработка и введение избирательной системы, целью которой станет поощрение межэтнических коалиций и сотрудничества, избрание в представительные органы власти кандидатов, готовых и способных отстаивать интересы различных групп.

8. Межэтнические коалиции и сотрудничество. Наиболее мощным рычагом в регулировании межэтнических отношений в сложных обществах является механизм избирательной системы. К сожалению, отечественный опыт в этом вопросе крайне скуден. В ходе реформ политики и специалисты пошли по самому элементарному пути демократизации старой номенклатурной и жестко контролируемой сверху системы. Они полагали достаточным реальное, а не декларативное воплощение в жизнь существовавшей в СССР англо-американской мажоритарной системы, которая считается наиболее демократичной. Ее суть в двух принципах: «один человек — один голос» и «победитель тот, кто получает большинство».

После тоталитарной летаргии даже элементарный выборный процесс: выдвижение кандидатов снизу, альтернативность и предвыборная состязательность, свободная процедура голосования, общественный контроль и т. д. — казалась и были на самом деле огромным политическим завоеванием. Однако, как становится все более очевидным, обычная мажоритарная система выборов в странах посткоммунистического пространства работает плохо и более того — создает очень серьезные проблемы в области межэтнических отношений. Нынешняя ситуация как в бывших союзных республиках, так и в российских национально-государственных образованиях характеризуется глубоким размежеванием политических коалиций и электората по этническому признаку. В определенной мере это вызвано избирательной системой, которая ориентирует на получение абсолютного или относительного большинства в ходе выборов и занятие большинства мест в представительных органах. В России и в других новых государствах юристы и законодатели не смогли пока предложить ничего, кроме тривиального принципа «победитель забирает все», даже если он получил в лучшем случае 50% плюс один голос, а иногда и того меньше. Хотя в странах с многоэтническим составом населения, видимо, более подходит другой принцип обеспечения согласия и сотрудничества — это принцип распределения власти между всеми.

Английский ученый Артур Льюис справедливо отметил еще 30 лет тому назад: «Наивернейший способ убить идею демократии в плюралистическом обществе — это принять англо-американскую избирательную систему»¹⁰, действующую по принципу «кто пришел первым, тот и победил». В подобную ловушку попали многие молодые государства после распада мировой колониальной системы, да и некоторые старые государства, как европейские, так и неевропейские. Похоже, что крупные ошибки делают и рождающаяся российская демократия, и другие

государства — наследники СССР, в состав населения которых включены компактные и имеющие сложные взаимоотношения этнические группы.

Главная слабость мажоритарной системы — недостаточное представительство меньшинств и формирование представительных органов власти простым большинством, или даже меньше чем большинством голосов избирателей. Эта система обретает еще большие недостатки, когда сочетается с принципом избрания по партийным спискам, что уже было опробовано в ряде новых государств и предполагается ввести в Российской Федерации после оформления многопартийной системы. В этом случае очень часто партия получает большинство голосов в органах власти, не имея большинства голосов избирателей, и наоборот. Так, например, в ЮАР, которую много десятилетий разрывали острые расовые и этнические конфликты, в 1948 и 1953 гг. Националистическая партия получила большинство мест в высшем законодательном органе, хотя за нее проголосовало менее половины избирателей, а потерпевшая поражение Объединенная партия фактически получила больше половины голосов. После выборов 1953 г. у Националистической партии было 60%, у Объединенной — только 37% мест примерно с тем же числом полученных голосов. В 1989 г. националисты вновь выиграли за счет мажоритарной системы, получив за 48% голосов избирателей 56% мест в парламенте.

Существует еще система пропорционального представительства, которая предусматривает распределение мандатов между партиями примерно в соответствии с количеством полученных ими голосов. При этой системе выборы проходят по многомандатным избирательным округам. Но и эта система имеет свои ограничители в решении вопросов справедливого представительства, хотя и не позволяет откровенное завышение мест за счет представительства меньшинств.

На основе такой системы в мировой политологии в последнее время была разработана концепция так называемой консоциальной демократии (*consociational democracy*) или демократии согласия, которая получает все более широкое признание и применение. Один из ее авторов Аренд Лийфарт считает, что в этнически разделенных обществах должна действовать целая система мер и механизмов, которая позволяет даже небольшим группам занимать свое место в управлении, а в ряде случаев обладать правом абсолютного вето по вопросам ключевой автономии и правом временного вето по другим вопросам, затрагивающим интересы групп. Им же сформулированы предложения по формированию органов исполнительной власти, в том числе, например, механизм ротации кандидатов от крупных групп или коалиций на пост главы исполнительного органа, т. е. премьер-министра. В этой ситуации неизбежные небольшие несоответствия в представительных структурах и в распределении ключевых должностей будут восприниматься менее болезненно, чем они воспринимались бы при других обстоятельствах¹¹.

Анализ российского опыта, особенно итогов последних выборов, показывает, что существующая и предусматриваемая конституционными проектами избирательная система не решает проблемы этнического представительства и в ряде аспектов обостряют ситуацию. Перечислим лишь некоторые из этих проблем:

1. На федеральном уровне в Верховном Совете Палата национальностей представляет все-таки территории, и там, где титульные группы составляют меньшинство, им крайне трудно провести своих представителей в федеральный парламент. В Совете национальностей никак не гарантировано представительство дисперсно расселенных народов, малочисленных народов Севера и Сибири.

2. На уровне Верховных советов республик и областных (краевых) советов возникли серьезные диспропорции в ряде случаев в пользу какой-либо одной из этнических групп. Отсутствие двухпалатности также никак не гарантирует более или менее адекватное отражение этнической мозаики населения.

3. В автономных округах малочисленные народы, от имени которых оформлены эти образования, не имеют гарантированного права на решающее участие

даже по вопросам, которые непосредственно затрагивают права и интересы этих групп.

4. Действующая система поощряет представителей доминирующей или численно преобладающей национальности добиваться и закреплять свой господствующий статус сугубо на основе собственного моноэтничного электората, а в случае примерно равной численности любыми средствами, в том числе манипулированием с избирательными округами, добиваться пусть и незначительного, но большинства, и на этой основе реализовывать свою волю.

5. При отсутствии партий и партийных списков гипертрофированную значимость приобретает национальная принадлежность каждого отдельного кандидата, подталкивающая избирателей часто голосовать не за программу, а за принадлежность политика к собственной этнической группе.

6. Наконец, остается непреодоленным важнейшее противоречие в ряде республик и в автономных округах, когда «именная» национальная государственность не позволяет титульной группе автоматически занимать высшие должностные посты и контролировать представительные органы. Титульное меньшинство, не обладая гарантиями решающего влияния, пытается реализовать его через любые формы обеспечения большинства мест и исключительного права занятия высших должностей, что ведет к так называемой «позитивной дискриминации» большинства.

В Российской Федерации должна быть выработана избирательная система, которая достигла бы двух целей. Одна — это обеспечение представительства этнических групп в институтах власти в узком смысле, т. е. реальное занятие мест в законодательных органах. Другая — представительство в более широком смысле учета интересов этнической группы политиками, принадлежащими к различным группам. Вторая цель не менее важна и эффективна, чем первая, как бы лежащая на поверхности. Следует иметь в виду, что обеспечение мандатом представителя какой-либо группы меньшинства совсем необязательно приводит к включению интересов этой группы в политический процесс, к реальному влиянию и воздействию на решения. Иногда это может даже привести и к противоположному результату: или сам представитель неспособен или перестает быть выразителем и борцом за интересы группы, или его реальные возможности эфемерны, а присутствие в представительном органе не более, чем декоративно-символическое. Наоборот, конституционные и другие меры, направленные на учет требований и интересов тех или иных групп, на обеспечение им возможности решающего влияния, не всегда могут вести к автоматическому пропорциональному представительству. Влияние и количество мест в парламентах и советах — вещи неоднозначные. Если политическая цель — обеспечение межэтнического согласия и решение спорных проблем и конфликтов, тогда отмеченный нами второй аспект имеет даже более важное значение. Избирательная система в многонациональной России должна предотвращать узурпацию власти на всех уровнях представителями одной группы за счет других и ставить политиков в зависимость от голосов иноэтничного электората, поощрять взаимные обязательства по обеспечению интересов различных групп и по достижению межэтнического согласия.

В ряде многонациональных государств запрещена регистрация партий, построенных на чисто этнической или расовой основе. Но этот механизм работает плохо, так как всегда можно рекрутировать единицы иноэтничных членов, чтобы его обойти. Есть более успешная практика, которая в последнее время используется в Нигерии, Малайзии и некоторых других странах.

Реформа избирательной системы, которая бы ориентировалась на полиэтничный электорат и делала невозможным избрание от имени одной общины, — вот тот вариант, который может быть опробован в Российской Федерации. Например, чтобы быть избранным президентом России, недостаточно получить простое большинство голосов. Необходимо набрать большинство голосов в большинстве республик, что обязательно потребует от кандидатов ориентации

на интересы разных этнических групп, а не только большинства русского населения. Такой же принцип необходим для высших должностных лиц регионов с многонациональным составом населения, а также и в национальных республиках.

Есть механизм объединения или передачи голосов, когда третий кандидат может передавать свои голоса в пользу одного из двух первых, программа которого является более предпочтительной для интересов представляющего его электората. Это определяет исход выборов в пользу кандидата, который может и готов решать вопросы меньшинств, неспособных обеспечить собственного избранника в силу своей малочисленности.

Наконец, сама структура представительных органов власти на федеральном, республиканско-областном и окружном уровнях должна иметь двухкамерный характер. Верхние палаты в форме Совета федерации и Совета республики могут избираться по квотному принципу, который допускает тем самым этническое сверхпредставительство и не должен быть связан жестко с численностью населения. Эти верхние палаты должны располагать приоритетным правом решения вопросов, затрагивающих непосредственные интересы этнических групп.

В полиэтничных обществах должны всячески поощряться ассоциации, объединения, коллективы, построенные на принципах территориальных, хозяйственных, профессиональных, по интересам. Эти коалиции должны пересекать этнические границы, затрудняя образование моноэтнических группировок, препятствовать возникновению соперничества по внутриэтническим параметрам.

В поляризованных по этническому фактору обществах необходимо делать выбор между демократией большинства и демократией объединения и согласия. В таких обществах самого по себе искусства государственного управления сверху недостаточно для смягчения конфликтов. Нужна система побудительных мотивов и стимулов, которая делала бы объединение голосов избирателей и межэтнические политические союзы более выгодными, чем этническая солидарность.

9. Снижение этносоциальных различий и неравенства. Соперничество, доминирование и неравенство на индивидуальном и коллективном уровнях — неизбежные социальные характеристики общества. Равенство есть социальная энтропия и смерть общества. Задача государства обеспечить не равенство, а равноправие, а также снижать степень фактического неравенства, защищать приниженные по статусу группы и не допускать дискриминации.

В многонациональном обществе всегда есть тенденция использовать групповую принадлежность, в том числе этническую, для достижения социальных и политических преимуществ за счет представителей иной национальности. Когда социальная стратификация, этнополитическое неравенство и распределение власти проходят по этническим границам, возникает межнациональная напряженность и конфликт почти неизбежен. Как отмечают специалисты, «этничность — это резервуар для волнений в мире, где власть, благосостояние и достоинство распределяются неравным и незаконным образом между и внутри нации»¹².

В бывшем СССР социально-экономическое положение национальностей было неодинаковым, особенно по причинам стартовых исторических условий, различий в уровне развития регионов и территорий, где компактно проживают те или иные народы¹³. Различия в условиях жизни городского и сельского населения также влияют на сферу межнациональных отношений, так как этнический состав города и села отличается даже в пределах республики, края, области и округа.

В Российской Федерации города — это, как правило, средоточие русского населения, в том числе в национальных образованиях, где в сельской местности преимущественно проживают представители титульной национальности¹⁴. В то же самое время в столичных и других городах российских республик за последние десятилетия сформировался сильный и многочисленный слой творческой и научной национальной интеллигенции, управленческий корпус из национальных кадров, появился многочисленный слой национальной студенческой молодежи. В

среде промышленных рабочих и служащих, инженерно-технической интеллигенции продолжает преобладать нетитульное население.

Этнические параметры социально-профессиональной стратификации общества в какой-то мере неизбежны, хотя они достаточно подвижны и поддаются воздействию. Задача политиков избегать строгого распределения этничности по социальным нишам, предотвращать возникновение явных диспропорций в социальных условиях жизни непосредственно контактирующих групп, обеспечивать равные условия для социального продвижения граждан независимо от их национальности.

Трудные и потенциально конфликтные проблемы возникают в этой сфере межэтнических отношений в связи с осуществлением рыночных реформ и приватизации государственной собственности. В долговременной перспективе эти процессы принесут безусловные позитивные результаты. Во-первых, обретая собственность, граждане обретают более высокую степень ответственного поведения и жизненные ценности, которые выше групповой жертвенности ради чисто призрачной национальной идеи. Они приобретают дополнительные возможности для созидательной деятельности, что особенно важно в регионах с недостаточной занятостью населения, где чаще всего и возникают конфликты. Во-вторых, рыночная экономика формирует космополитичный по своей природе бизнес, который не признает этнических и других границ, если желает быть эффективным. В-третьих, активная и заинтересованная хозяйственная деятельность предполагает мобилизацию трудового опыта и духовных ценностей народов как одного из факторов, способствующих успешной конкуренции. Не случайно, что молодая российская коммерция активно стимулирует развитие традиционных художественных промыслов и ремесла.

Наконец, в случае успеха рыночных реформ и подъема экономики создаются более благоприятные условия для обеспечения социальной основы жизнедеятельности народов, политических и правовых гарантий, а также более благоприятные условия для развития культуры.

Однако радикальные экономические преобразования, особенно в краткосрочной перспективе, включают в себе некоторые негативные воздействия на сферу межэтнических отношений. Отметим из них следующие:

Агрессивность молодого предпринимательства при слабом государственном контроле и недостаточной общегражданской культуре может вести к нерациональной эксплуатации природных ресурсов не меньше, чем бывшая государственная экономика. Это может нанести ущерб среде обитания отдельных народов, особенно сохраняющих традиционные хозяйственные занятия.

Деление государственной собственности и ресурсов в ходе приватизации вызывает обострение конкурентных отношений между группами, ведет к консолидации клановых и узко-этнических группировок, использующих кровную солидарность в сугубо прагматических целях.

Характер распределения политической власти в республиках, краях и областях, ограниченность в ряде регионов земельных ресурсов и приватизационных фондов подталкивают к использованию экономических преобразований в интересах отдельных национальных групп в ущерб правам остального населения. Особенно это касается региона Северного Кавказа.

Для снижения неравенства существует ряд реальных механизмов. Во-первых, возможно создание в республиках, регионах и на местном уровне сформированных на межэтнической основе общественных контрольных советов за ходом земельной реформы и приватизации. В их задачу должны входить наблюдение, выработка рекомендаций по разрешению сложных вопросов и конфликтов, возникающих в ходе реформы. Именно на общественном уровне возможна гласная фиксация распределяемых земель, ресурсов и собственности с учетом этнической структуры населения и интересов непосредственных участников процесса. Допущенные диспропорции должны устраняться, чтобы не заклады-

вать основы для будущих конфликтов и возможных «переделов» насильственными методами.

Во-вторых, в ряде республик и автономных округов уже наблюдается «узурпация» экономических ресурсов и средств хозяйственной деятельности в пользу нетитульного населения, что ограничивает возможности для развития народа, исконно проживающего на данной территории. Это особенно касается регионов Поволжья, Сибири и Севера. Здесь в процессе акционирования и приватизации промышленных предприятий необходимо обеспечить меры значимого участия представителей титульных национальностей и других групп в числе акционеров и собственников, помимо коллективов самих предприятий, персонал которых, как правило, состоит из т. н. «русскоязычного населения». Обеспечение более пропорционального представительства должно быть основано на личностном или общинном принципе и не быть лишь передачей доли акций и средств только в распоряжение республиканских государственных структур.

В-третьих, этнический аспект должен быть учтен при разработке и осуществлении особых и срочных мер экономической поддержки. Ряд регионов компактно проживания национальностей имеет крайне негативные экологические, демографические и социально-культурные характеристики. Это же касается ряда городских промышленных центров. Такими неблагоприятными, провоцирующими недовольство, являются регионы преимущественного проживания русских (Нечерноземье, Урал, Европейский Север), калмыков, башкир и других групп.

В-четвертых, экономическая реформа должна включать комплекс особых мер и программ по обеспечению специфических интересов и прав малочисленных народов Севера и Сибири, проживающих в хрупкой экологической среде и сохраняющих традиционные системы жизнеобеспечения. Малочисленные народы пользуются особой защитой государства, и на них не могут распространяться в полной мере принципы и условия рыночной экономики.

Следует провести под контролем Госкомнаца и Госкомсевера России и при участии местных органов и национальных ассоциаций и общин процесс определения территорий преимущественного и исключительного владения и пользования для малочисленных народов Севера и приравненных к ним районов. Эти территории должны быть не собственностью местных властей, а передаваться под контроль или в собственность территориальных общин и групп семейной кооперации.

Членство в общинах и право на участие в использовании территорий и ресурсов, включая право на доходы от сдачи в аренду под промышленное использование, определяют сами общины. Основной критерий не столько паспортная фиксация национальности, сколько традиционный образ жизни. Именно категория промыслового населения должна стать обладателем особых прав и пользоваться защитой государства.

Оленеводство, охота и другие традиционные промыслы в ходе реформы получают особую поддержку, но подлинное возрождение малочисленных народов возможно только через энергичную интеграцию в современные формы хозяйствования, в том числе через развитие самостоятельного общинного предпринимательства, включая проекты в области разработки ресурсов, рекреационного бизнеса.

10. Национально-культурная автономия (НКА). Экстерриториальная национально-культурная автономия есть наиболее глубокая и действенная форма реализации прав и интересов национальностей, как на коллективном, так и на индивидуальном уровнях, проживающих в одном государстве или в его отдельных внутригосударственных образованиях. Фактически все многонациональные государства мира используют этот институт или как основной (в случае отсутствия территориальных автономий), или как дополняющий систему федеративного устройства и механизмы распределения власти в рамках демократии согласия. Особенно широко политика НКА практикуется в странах развитых западных демок-

ратий, в государствах, сложившихся на иммиграционной, переселенческой основе, или где имеются этнокультурные меньшинства, но государственно-административное устройство имеет сугубо территориальный характер. НКА является одним из наиболее крупных достижений мировых демократических сил. Она — результат длительной политической борьбы, которая была начата европейской социал-демократией (включая марксистов) еще во второй половине XIX в. Принципы НКА лежат в основе целой системы международно-правовых документов в области обеспечения и защиты прав человека, народов и национальных меньшинств.

Некоторый опыт обеспечения национально-культурных прав на экстерриториальной основе имелся в дореволюционной России и в первые годы советского периода. Действовала, в частности, достаточно широкая сеть национальных образовательных и культурно-просветительских учреждений, периодических изданий, книгоиздательства, религиозных организаций. С 1920 г. начинает вводиться формируемое на экстерриториальной основе представительство российских национальностей в органах власти и управления, в том числе в высшем исполнительном ведомстве — Народном комиссариате по национальным делам. Однако большевики и лично В. И. Ленин отрицательно относились к национально-культурной автономии, считая ее «утопической, оппортунистической, националистической» теорией¹⁵. Ей была жестко противопоставлена доктрина «национальной государственности» и по мере утверждения тоталитаризма даже слабые формы культурной автономии в СССР были ликвидированы.

Каковы возможности утверждения в Российской Федерации (наряду с существующими формами этнического федерализма) национально-культурной автономии и в чем ее цель, преимущества и достижимые результаты? Если мы исходим из принципа, что в силу прежде всего этнодемографической ситуации (меньше половины нерусских народов проживает в пределах национально-государственных образований и более половины населения республик и округов составляет нетитульное население) национальную политику нужно проводить по всей территории страны и ее субъектом должны быть все народы и их отдельные группы, тогда именно НКА позволяет реализовать этот принцип и преодолеть ограниченные возможности национально-государственного устройства.

Во-вторых, институт НКА направлен на самую суть этнических проблем, а именно, на удовлетворение культурных и духовных потребностей народов, сохранение и развитие важнейших компонентов национальной идентичности, таких, как традиции, образ жизни, язык, образование, искусство, самосознание. Осуществляемая через него политика и программы достигают и охватывают культурно-отличительные группы независимо от их численности и характера расселения, вплоть до самых малых общин и отдельных граждан.

В-третьих, помимо своего прямого действия, НКА реализуется не столько через верхушечные догматы и постановления, не через иноэтническую бюрократию и собственную этнократическую элиту, сколько через низовую общественную инициативу, самоорганизацию и заинтересованность рядовых членов группы. Формируемые в ее рамках нормы, требования и программы более чувствительны и адекватны реальным потребностям граждан. Они осуществляются гораздо эффективнее, ибо задействуют не только массовую волю, но и ресурсы, в том числе материальные, самих общин и отдельных граждан.

Наконец, национально-культурная политика лишь в малой части касается сферы межгруппового соперничества, а также конфликтогенных проблем территориальных границ и распределения власти. Ее осуществление на уровне государственного управления по своей технологии гораздо легче, ибо основывается на разрешительном принципе, на конкурентности и поддержке низовых инициатив, прямом адресном характере без введения в действие расточительных бюрократических механизмов. Ее результаты имеют взаимообогащающий, умиротворяющий характер, и не наносят ущерба другим группам.

Однако осуществление политики национально-культурной автономии в Российской Федерации может столкнуться с серьезными трудностями и противодействием. Среди них отметим следующие:

Первое — это воздействие длительной пропаганды против НКА как якобы средства подменить «решение национального вопроса» паллиативными, малозначимыми мерами, за которыми скрывается все та же имперская и шовинистическая политика в отношении нерусских национальностей. Энтузиасты и лидеры этнонациональной государственности, территориализации и политизации этничности в настоящий момент выступают против НКА или относятся к ней настороженно, усматривая в этом опасную альтернативу своим программам, возможность демонтажа национальной государственности, перспективу утраты собственного статуса и завоеванных политических позиций.

Второе — это недостаточная морально-психологическая готовность русских, подкрепляемая растущей пропагандой и деятельностью национал-патриотов, осуществлять на федеральном и областном уровнях глубокие и щедрые меры в поддержку национальных запросов других народов. Точно так же в республиках с сильной позицией титульных национальностей поддержка других групп пока далека от приоритетной.

Третье — обеспечение национально-культурных запросов в многонациональном государстве требует крупных ресурсов, финансирования сфер, которые всегда считались неприоритетными в государстве. Декларации, принятие законов и политическая борьба стоят гораздо дешевле, чем строительство школ, подготовка учителей, издание учебников, осуществление языковых переводов и т. д. Если, конечно, не считать, в какую цену народам обошлись материальные разрушения и жертвы конфликтов, к которым привели безответственные декларации и политические действия. Социально-экономический кризис ограничивает возможности проведения политики НКА.

Наконец, в стране отсутствуют опыт и законодательная основа для проведения соответствующих программ. Зато сохраняются на разных уровнях чиновничья опека и централизаторский синдром, которым чужда линия на широкую автономию групп и общин даже в сфере культуры.

И все же, несмотря на столь серьезные ограничители, национально-культурная автономия — слишком важный механизм проведения национальной политики, обеспечения межэтнического согласия и в целом развития многонационального народа России, чтобы продолжать от нее отказываться. Более того, НКА должна быть наполнена более глубоким и разнообразным содержанием, выходящим за рамки узкопонимаемых культурных программ. Одним из ее основных направлений должны быть поддержка и развитие различных форм общественно-политической организации и деятельности российских национальностей, включая деятельность по обеспечению политического влияния и властного представительства на экстерриториальной основе.

В этом плане необходимо законодательное закрепление основ национально-культурной автономии: статуса государственно-общественных и культурных ассоциаций, обществ, землячеств, центров по управлению делами национальных общин, их прав на участие в выборах, осуществление представительства в органах власти, законодательную инициативу, хозяйственную, культурную и международную деятельность.

По всей территории Российской Федерации на федеральном, республиканско-региональном и местном уровнях должны быть осуществлены программы по сохранению и развитию национальных традиций и культуры, по созданию культурных центров, национальных отделений и групп в системе образования и просвещения, по организации печати, радио и телевидения на родных языках.

Национальные общины должны получить право на владение собственностью, культурно ориентированную хозяйственно-предпринимательскую деятельность, различные формы общественного самоуправления, организацию образовательного процесса любого уровня, собственные информационно-издательские и куль-

турные учреждения и институты, общественные фонды, разнообразные связи с родственными этническими группами в России и за рубежом.

Не вместо, а вместе с национально-государственными образованиями национально-культурная автономия является важнейшей формой национального самоопределения народов Российской Федерации.

Примечания

- ¹ Попов Г. Х. О ходе конституционного процесса в России // «Независимая газета». 26 янв. 1993.
- ² Hobsbawm E. Nations and Nationalism since 1780: Programme, Myth, Reality. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.; Mirčev D. Ethno-Political Elitism and the Desintegration of Yugoslavia // Balkan Forum. V. 1. № 1. November 1992; Roeder Ph. Soviet Federalism and Ethnic Mobilization // World Politics. V. 43 (January 1991). PP. 196—232; Skalnič P. Soviet Ethnographia and the National[ities] Question // Regards sur l'anthropologie soviétique. Paris: EHESS, 1990; Gellner E. Nations and Nationalism // Ithaca, 1983. № 4 (Cornell University Press).
- ³ Nations without a State: Ethnic Minorities in Western Europe. N. Y., 1980.
- ⁴ Horowitz D. Ethnic Groups in Conflict. Berkley: University of California Press, 1985.
- ⁵ Дробышева Л. М. Русские в новых государствах. Изменение социальных ролей. // Россия сегодня: трудные поиски свободы. М., 1993.
- ⁶ Пращаускас А. А. Этнос, политика и государство в современной Индии. М., 1993.
- ⁷ USA Today. January 7, 1993.
- ⁸ Тишков В. А. Этничность и власть в СССР (этнополитический анализ республиканских органов власти). Сов. этнография. 1991. № 3.
- ⁹ Тишков В. О феномене этнического конфликта // Свободная мысль. 1993. № 4.
- ¹⁰ Lewis A. W. Politics in West Africa. Oxford: Oxford University Press, 1965. P. 71.
- ¹¹ Lijphart A. Democracy in Plural Societies. New Haven: Yale University Press, 1977.
- ¹² Nash M. The Cauldron of Ethnicity in the Modern World. Chicago: Chicago University Press, 1990. P. 127.
- ¹³ Арутюнян Ю. В., Бромлей Ю. В. Социально-культурный облик советских наций. М., 1986.
- ¹⁴ Губогло М. Н. Развитие этнодемографической ситуации в столицах автономных республик в 1959—1989 гг. // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. Док. 33. М., Ин-т этнологии и антропологии РАН, 1992.
- ¹⁵ Ненароков А. И. Крах попытки прогностического анализа межнациональных отношений // Отечественная история. 1992. № 2.

Strategy and Mechanism of Nationalities Policy in the Russian Federation

Ethnic relations in Russia were assessed by the author in the light of political realities and world experience. A new formula for successor states is suggested apart of a doctrine of ethnonationalism and in favor of a politic of cultural pluralism. All nationalities had to be the subjects of governmental policy, aimed to create favorable conditions for ethnic communities in preserving and developing of national cultures, as well as to ensure the rights and requirements of every citizen, which are bound up with their ethnic affiliation.

A whole series of proposals for mechanisms of governing multiethnic society are made by the author. As far as political disorientation and abridging of ethnic Russians potentially contains the most extensive conflicts, so Russians had to become the subject of nationality policy in Russian Federation and one of interstates' programs and agreements. Federalism is the most optimal structure of the state, but the programs on stabilization of ethnic relations must be in force in Republics with complicated population structure.

The problems of regional sovereignty expansion and its combination with federal system are discussed in the article. The electoral system had to guarantee the representation of ethnic groups in the power structures, as well as protection of their interests by politicians, devoted to the other groups. In complex societies it is necessary to encourage multiethnic political coalitions as a counterbalance to monoethnic one. It is very important to avoid the social stratification by ethnic parameters. Minorities are in need of special rights on territories, resources, representation in government bodies. But their revival is possible only through integration and modern methods of management.

A special attention is paid on exterritorial cultural autonomy, which together with territorial autonomy is the main form of national self-determination of peoples of Russian Federation.

V. A. Tishkov