

© 1995 г., ЭО, № 5

М. Н. Губогло

ТРИ ЛИНИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В ПОСТКОММУНИСТИЧЕСКОЙ РОССИИ

Говоря о национальной политике в посткоммунистической России, можно выделить три основные линии ее развития. Во-первых, это стабилизация национально-государственного строительства (линия огосударствления). Во-вторых, восстановление исторической справедливости, возвращение долгов «обиженным» и «обделенным», создание системы государственной защиты национальных меньшинств (линия доогосударствления). И, в-третьих, развитие экстерриториальных национально-культурных объединений граждан как дополнительной формы национального самоопределения граждан (линия разгосударствления).

Огосударствление

Небарьерная дуэль «посланиями» между президентом России и заместителем председателя Совета Федерального Собрания России¹ еще раз убедила общественность в откровенной беспомощности всех ветвей власти перед феноменом мобилизованной этничности и в том, что у посткоммунистической России, как и у ее соседей по ближнему зарубежью, нет разумной и целенаправленной национальной политики.

Причины кризиса национальной политики общеизвестны. Они предопределены неразрешимым противоречием между принципами самоопределения наций и территориальной целостностью государства; отсутствием адекватного соотношения между индивидуальными и коллективными этническими правами; зыбкой законодательной базой развития национальностей и межнациональных отношений; тупиком дальнейшего усиления государственного начала в развитии этнического фактора; настойчивым стремлением государственных структур расширить свои посреднические услуги в национальной сфере и энергичным сопротивлением этнократических структур руководящей роли чиновничьего Центра; саботажем госструктур создания эффективной системы правовой защиты и самозащиты национальностей; боязнью президента решительно поддержать плюрализм в национальной политике, в том числе сочетание курса на ее демонизацию с курсом на огосударствление и доогосударствление (там и тогда, где и когда возникает необходимость устранить дискриминацию национальных меньшинств).

Первая линия национальной политики предполагает замораживание достигнутого уровня национально-государственного строительства. Вторая ориентирована на продолжение государственного патернализма в отношении национальных меньшинств, не способных к самозащите своей этничности. Обе эти линии акцентируют внимание политиков на тактических целях и задачах и направлены на сохранение тех позитивных достижений, которые накоплены 70-летней советской практикой национально-государственного строительства, а также той политики, которая была отмечена высокой планкой огосударствления. Одновременно третья линия (назовем ее стратегической) направлена в будущее и предус-

матривает дальнейшее расширение спектра национальной политики за счет создания условий для самоорганизации этнического фактора путем его деэтизации и деполитизации (безусловно, без угрозы единству государства, понимаемого в первую очередь как территориальное и политически целостное образование).

Стратегический курс на разгосударствление национальной политики не означает отделение национального фактора от государства и школы от национальностей, подобно тому, как декретом СНК РСФСР от 20 января (2 февраля) 1918 г. Церковь была отделена от государства, а школа — от Церкви. Соответственно сохраняется необходимость в компетентном государственном органе, в функциональные обязанности которого входит последовательное осуществление политики Российской Федерации в сфере развития национальностей и межнациональных отношений, в том числе разработка и корректировка концептуальной и правовой основы и главных направлений национальной политики совместно с Академией наук и другими заинтересованными учреждениями и ведомствами, осуществление контроля за соблюдением Конституции РФ и законодательства в сфере национальной жизни, координация усилий и оказание поддержки в деятельности национально-культурных автономий и объединений, в расширении «поля» взаимодействия межнационального сотрудничества и сотворчества.

Задача этой государственной структуры состоит в том, чтобы служить мостом с двусторонним движением в постоянных взаимоотношениях и взаимосвязях между государством и национальностями (этносомами). Национальный фактор нельзя отделить от общества. Однако и поставить его над обществом, как это пытаются сделать лидеры некоторых национальных движений, тоже невозможно. Государство, общество и национальности должны находиться в состоянии адекватного баланса без претензий на монополию любого из них. Общество обязано законодательно ограничить агрессивные устремления государства, а точнее, его административно-бюрократических структур, использовать национальный фактор в своих корыстных целях.

Общий смысл предлагаемых ниже рассуждений в рамках широкого поля «догосударствление — разгосударствление» национальной политики не включает в себя каких-либо разрушительных призывов и идей, а, напротив, предусматривает расширение конструктивных гражданских начал в самоорганизации и в системе жизнедеятельности этносов, и прежде всего в области национального языка, национальной культуры и общественной деятельности.

Мало сказать, что современная Россия была и остается многонациональным государством, унаследовавшим иерархическую модель административно-бюрократической системы 20-х годов, когда национальности имели неодинаковые права. Ее население состоит из лиц, отличающихся друг от друга языковой, религиозной, антропологической принадлежностью, этногенетическим происхождением, хозяйственно-культурными занятиями, а также всевозможными комбинациями перечисленных черт и признаков. Добавим к этому противоречия, которые привнесли в строительство российской государственности Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. и нестыковка интересов Центра и республик с конституциями в Башкортостане, Калмыкии, Коми, Татарстане².

Так, согласно ст. 5 (п. 4), «во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны»³, а согласно ст. 66, статус республики «определяется Конституцией Российской Федерации и Конституцией республики», в то время как статус остальных субъектов — края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа — «определяется Конституцией Российской Федерации и уставом» соответствующего субъекта Федерации⁴.

Признание бывших автономных республик государствами со своей конституцией и законодательством и наделение их большими прерогативами, чем остальных субъектов Российской Федерации, естественно, оставляет открытым вопрос о централизованной роли государства в сохранении своей целостности и в мобилизации этносов на осознание необходимости этой целостности.

При разработке концептуальных основ национальной политики и определении основных направлений ее реализации едва ли не самым важным является выбор одновременных задач и целей национальной политики. Именно здесь, оказывается, трудно избежать ошибок. Укажем на две, наиболее часто встречающиеся. Одна из них состоит в неверной исходной предпосылке, будто сегодняшние межнациональные отношения находятся в кризисном состоянии, другая — в нелепой необходимости установления «полного равенства между народами». Обе ошибки обусловлены общим чувством разочарования, порожденного не вполне благоприятными условиями и последствиями развития национальностей в до- и постперестроечные времена, а также кризисом теории и практики национальной политики. Поэтому правильнее говорить не столько о кризисе этнической действительности, сколько о бесплодности отражающей ее теории.

Этносоциологические исследования межнациональных отношений, проведенные различными научными коллективами, в том числе Центром по изучению межнациональных отношений Института этнологии и антропологии РАН в 1993—1995 гг., дали сходные результаты и позволили сделать немаловажный вывод о наличии кризиса не в «состоянии межнациональных отношений в Российской Федерации»⁵, а скорее в наших представлениях о них, а также в самом качестве национальной политики и в концептуальной беспомощности этой политики.

Оказывается, люди, принадлежащие к различным национальностям, гораздо более толерантны друг другу, чем думают об этом политики и практики, независимо от того, стремятся ли последние искренне помочь народам в их развитии или разыгрывают этническую карту в политических целях.

В самом деле, глубоко символично, что 81,4% башкир, 79,0% татар и 67,9% казахов в городах одноименной государственности, судя по итогам представительных опросов, не требуют от русских владения языком титульной нации в качестве условия для обретения гражданства, а русские в Башкортостане (62,7%), в Татарстане (76,5%) и в Казахстане (80,2%) соглашаются с тем, что президент должен свободно владеть языком нации, давшей название суверенной республике или независимому государству.

Единодушное проявление межнациональной толерантности десятками тысяч респондентов — это не просто «голос народа», услышанный авторами и организаторами российско-американского этносоциологического исследования, это едва ли не конституционная воля народа, которой ни в коем случае нельзя пренебрегать.

Поэтому вопрос, вынесенный заместителем начальника Управления по работе с территориями Администрации президента В. А. Печеневым в название одной из своих статей «Существует ли в Российской Федерации национальная и региональная политика?»⁶, отнюдь не риторичен. Применительно к концу 1994 г., накануне чеченской трагедии, подобный вопрос был поставлен вполне своевременно, уместно и закономерно.

В ходе реформационных процессов 1991—1994 гг. едва ли не хрестоматийными стали высказывания о кризисе между субъектами Российской Федерации, выделенными по национально-государственному и административно-территориальному принципу, т.е. между республиками в первом случае и между областями и краями — во втором. Да, здесь возникали серьезные проблемы. Однако не было кризиса отношений ни между национальностями (этносомами), ни между субъектами Российской Федерации. Была ожесточенная борьба за власть в Москве, борьба, которая обрела форму «перетягивания каната» между двумя ветвями власти — представительной и исполнительной — и экстраполировалась затем на периферию.

В борьбе за «голоса» регионов президент России, русский по национальности, делал ставку на этническую номенклатуру суверенных республик, в то время как спикер Верховного Совета, чеченец по национальности, остроумно избрал своей опорой русские регионы, ратуя, во-первых, за повышение их статуса и, во-вторых, за сохранение единого и неделимого Российского государства. Это подтверждено людьми из близкого к президенту окружения⁷.

Острая конкуренция между политическими «командами» и ветвями власти в Москве, пестрая разногласия теоретических позиций и взглядов развязали руки республиканским «командам», стремившимся сделать более жесткими свои требования по углублению суверенизации, и облегчали борьбу за власть, собственность и доступ к естественным ресурсам. Все это неизбежно вело к оттеснению на второй план борьбы идей и взглядов в области теории межнациональных отношений и национальной политики. Более того, сам по себе кризис национальной политики, о чем вполне красноречиво свидетельствует постперестроечная чехарда с наименованиями органа исполнительной власти, ответственного за национальную политику (сначала Государственный комитет РФ по национальной политике — Госкомнац, затем Государственный комитет РФ по делам федерации и национальностей — Госкомфедерация и, наконец, Министерство РФ по делам национальностей и региональной политике — Миннац), во многом был предопределен как субъективными факторами, так и объективными трудностями. Последние были связаны, во-первых, с неумело проводимой модернизацией, во-вторых, с унаследованным от социализма и сталинизма отстранением национальностей от участия в формировании адекватной их реальным потребностям и возможностям национальной политики. Не приходится сомневаться, что социалистический груз прошлого (сверхцентрализация, суперрегламентация, авторитаризм, тоталитаризм и многое другое) является не только сильным тормозом либерализации и демократизации, но и блокирует какие-либо выходы за пределы государственной национальной политики и допущение национальной политики в многовариантных формах, в том числе разгосударственной.

Отсюда стремление госструктур в лице госчиновников «улучшить» национальную политику не за счет внедрения наукоемких технологий и репрезентативных исследований, а за счет воздвигаемой самодостаточности, утверждаемой путем раздувания бюрократического аппарата, который создает умозрительные модели и программы национальной политики, оторванные от жизни и весьма далекие от реальных этнополитических ситуаций. При этом, не будучи в состоянии заменить профессионалов и пытаясь скрыть свою некомпетентность, подобные госструктуры в условиях «смутного времени» не скрывают своих стремлений задушить конкурентов, и прежде всего Российскую Академию наук, переведя ее на уничижительный сухой паек и заблокировав ее возможности осуществлять фундаментальные и широкомасштабные исследования.

Трудно назвать хотя бы одно постановочное или результативное исследование полезно-продуктивной деятельности правительственных структур, исследование, которое дало бы ответ на вопрос о том, насколько оправданным является безудержное увеличение дозы огосударствления национальной политики с помощью раздувания его аппаратных служб, а также путем расширения государственного участия (вмешательства) в сферу развития национальностей и межнациональных отношений. Без таких исследований как средства маломальского контроля эффективности национальной политики вряд ли возможны заметные достижения в области преобразования в национальных отношениях.

В силу неравномерного распределения естественных ресурсов по регионам России различие между ними в уровнях экономического и социально-культурного развития будут усиливаться, что не без оснований рассматривается как потенциальная угроза целостности государства и как катализатор регионального или национального сепаратизма⁸.

Предотвращение этой угрозы некоторые эксперты видят в «достижении фактического равенства между этническими общностями России». С этой абсурдной по своей сути идеей трудно согласиться. На самом деле речь, видимо, должна идти, во-первых, о создании законодательной основы фактического равноправия, что как раз и означает право на неравенство, т.е. нечто, прямо противоположное тому, что закладывается в иных проектах государственных программ и концепциях государственной политики; во-вторых, о создании равных возможностей для развития национальных культур и языков всех, без исключения, народов.

Таким образом, государственная политика в сфере межнациональных отношений должна отмежевываться от утопической идеи установления (или достижения) «равенства народов» в смысле казарменности. В качестве долговременной и перспективной цели эта политика должна избрать новый курс на выравнивание правовых основ исходных возможностей для максимального раскрепощения свободы саморазвития народов и адекватной реализации отпущенных природой способностей жизнедеятельности, не опасаясь конституционного права на неравенство, а опираясь на него. В самом деле, вряд ли целесообразно ставить перед национальной политикой задачи нивелировки народов по их численности, характеру расселения, долям горожан и сельчан, удельному весу лиц, занятых в различных отраслях народного хозяйства, пропорционального распределения взрослого населения по социально-профессиональным группам и т.п.

Следовательно, речь должна идти не о кризисе межнациональных отношений, а скорее, о явном кризисе становления этнократических элит и ожесточающейся борьбе за передел власти и собственности, о кризисе федерально-территориальной политики, ярко проявляющемся в борьбе между вялым Центром и энергичной периферией, о потенциальном кризисе отношений между представительными и исполнительными органами, когда одни из них не ведают, что делают другие, и, наконец, о кризисе национальной политики, являющемся побочным продуктом кризиса власти, особенно в ее идеологической и политической частях. Беспомощность и некомпетентность в национальной политике в немалой мере определена скатыванием правящих структур от ложной демократии к реальному авторитаризму, от скрытого космополитизма к легко воспламеняющемуся национализму.

Немалые трудности возникают при распределении сфер «ведения» огосударственной национальной политики в связи с плюрализацией национальных и общественных интересов и отражением этих интересов в расщепленных структурах представительной власти. В этом нетрудно убедиться, знакомясь со стенограммами заседаний верхней и нижней палат молодого российского парламента. В отличие от Совета Федерации, представляющего общегосударственную арену столкновений регионально-территориальных интересов, Государственная Дума являет собой поле борьбы различных политических, партийных и общественных интересов, нарождающегося гражданского общества⁹.

Национальная политика, как музыка, может или создавать гармонию, или разрушать ее, она способна или соединять людей, или разъединять их. Поэтому трудно не согласиться с коллективом авторов, подготовившим государственную программу национального возрождения и межнационального сотрудничества народов России¹⁰. Главную цель национальной политики они видят в формировании гражданского общества, способного гармонично согласовывать и обеспечивать реализацию на практике всей гаммы национальных потребностей различных общностей и конкретных личностей, не упуская при этом из виду общенациональные стратегические интересы Российского государства¹¹, или, иными словами, обеспечение его территориальной и межнациональной целостности.

Авторы, создавшие под руководством Р. Г. Абдулатипова указанную программу, приводят внушительный перечень принципов «формулирования и осуществления» национальной политики «с точки зрения взаимодействия и сотрудничества различных народов в составе единого государства»¹².

Каждый из включенных в список принципов настолько очевиден, что не требует дополнительных комментариев. Действительно, вряд ли деятельность государственных органов по реализации национальной политики может быть успешной без 1) уважения к правам человека и его основным свободам, 2) осуществления равных прав народов (национальностей) при разнообразии форм их самоопределения, 3) соблюдения равной суверенности и ответственности всех субъектов федерации, закрепленных Федеративным договором и Конституцией России, 4) сохранения территориальной целостности Российского государства и единства его народов и граждан, 5) развития многонационального российского общества на

основе диалога и мирного, без применения силы, урегулирования конфликтов, 6) государственной поддержки малочисленных народов, 7) создания международных гарантий защиты прав и свобод россиян в иностранных государствах¹³.

В разработках С. М. Шахрая были перечислены следующие основные принципы: равноправие всех народов; признание права на самоопределение, возрождение и развитие народов; федерализм; территориальная целостность России, единство ее субъектов; деполитизация национальной политики; опора на законно избранные власти; приоритет политических методов урегулирования конфликтов; поддержка экономической целостности страны; оперативный, укрепляющий характер политики; принцип последовательности и малых дел; сознательный учет сложности этнорегионального состава российского общества¹⁴.

«Перечислительно-инвентаризационный» подход к формированию принципов и дефиниций всегда страдает тем, что допускает возможность как для расширения их списка, так и для его сокращения. Чем короче список, тем более универсально может выглядеть принцип, подобно, например, включенному летом 1994 г. в программу общероссийской политической партии «Демократический выбор России» (ДВР)¹⁵ принципу культурного плюрализма, означавшему «признание равной ценности культурного наследия всех народов России»¹⁶. Указанный принцип в сочетании с принципом демократического согражданства несколько раньше был предложен В. А. Тишковым в качестве основы политической формулы новых государственных образований¹⁷, а затем уточнен формулой «Единство в многообразии»¹⁸.

С этой позицией согласились Л. М. Дробижева¹⁹, В. А. Печенев²⁰, Р. Хаким²¹ и некоторые другие авторы²². Резко против идеи согражданства выступил Р. Г. Абдулатипов²³, а несколько раньше — Э. А. Баграмов²⁴. Обнаруживший раскол в рядах российских специалистов по национальной проблематике вызван не столько отношением к принципу культурного плюрализма, сколько к формам и способам его реализации на практике. Лучшее всего причины раскола прослеживаются в процессе реализации двух принципов национальной политики — государственного устройства и национально-культурной автономии. Обращение к национально-культурной автономии имплицитно связано с последовательным осуществлением принципа административно-территориального деления России, что подразумевает отказ от национально-государственных образований как форм самоопределения национальностей (при частичном сохранении национально-культурной автономии в лоне государственной национальной политики). Это происходит из заложенного в «национальную» часть программы ДВР требования законодательного закрепления механизма национально-культурной автономии в двух формах — экстерриториальной (ассоциации, землячества и т.д.) и территориальной (национальные регионы, поселки и пр.). Соответственно определяется двойкий генезис (путь) национально-культурной автономии — имобильный, путем политики разгосударствления, и мобильный (догосударствления). В первом случае подразумевается упразднение республик, во втором, при особом внимании к защите меньшинств, т.е. этнических групп, не имеющих национально-территориальных образований или же расселенных за их пределами, происходит догосударствление, т.е. создание государственных форм защиты меньшинств.

Не остался в стороне от понимания нации как согражданства лиц, принадлежащих к разным народам РФ, и президент Б. Н. Ельцин, решительно поддерживав ее в своем первом президентском послании²⁵. Однако выданный им аванс оказался не в полной мере оплаченным в новой Конституции Российской Федерации. Скрытый намек на понимание нации как согражданства содержится лишь в значительных словах преамбулы послания («мы многонациональный народ»), означающих, во-первых, совокупность всех граждан России, во-вторых, признание принадлежности граждан к населяющим Россию народам.

В очередном послании президента России, определенном им самим в качестве «документа стратегического характера», едва ли не сильнее других зазвучала нота законотворчества, серьезно и безнадежно отстающего от жизни: «разряжен-

ное правовое пространство», с. 8; низкое «качество нормотворческой деятельности», с. 10; «неиспользованные... резервы законоотворчества», с. 15; нормативно-правовая база в инновационной (с. 23), военной (с. 40), финансовой (с. 60) сферах, в сфере частных инвестиций (с. 62) и, наконец, в области развития национальностей и межнациональных отношений.

У президента, как видно, особое беспокойство вызывают издержки законоотворчества, связанные, в частности, с тем, что, во-первых, не все конституции республик «полностью соответствуют нормам Конституции России», во-вторых, в некоторых из них закреплены нормы, «ущемляющие права „нетитульных“ национальностей»²⁶.

Иными словами, каждая из линий национальной политики, затрагивают ли они национальные аспекты взаимоотношений между Центром и субъектами Федерации, а также между субъектами, или проблемы защиты национальных меньшинств, или, наконец, новейшие формы национального и гражданского самоопределения, требует крупных законодательных «инвестиций».

Доогосударствление

До сих пор нет четкого ответа на коренной вопрос права и политики — имеет ли государство право решать вопрос: должна ли определенная группа населения, народ, национальность или этническое меньшинство сохранять свою культуру и самобытность, или же должна быть ассимилирована?

Между тем при продвижении к правовому государству и утверждению справедливости в истории отношений между государством и населяющими его национальностями (этносам) иерархическая пирамида национально-государственного строительства, разумеется, не может считаться завершенной без дополнения (доогосударствления) ее уже функционирующих национально-государственных (суверенные республики)²⁷ и национально-автономных (автономная область и автономные округа)²⁸ структур особым статусом лиц, оказавшихся обделенными, обиженными, незаслуженно наказанными. Первая такая попытка была сделана еще во времена СССР накануне его развала; одна из последних успешно завершилась принятием 23 декабря 1994 г. Закона Республики Молдова «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)»²⁹. Красноречивы в этом отношении название, суть и нормы закона «О свободном национальном развитии граждан СССР, проживающих за пределами своих национально-государственных образований или не имеющих их на территории СССР», принятого 26 апреля 1990 г. Согласно его преамбуле, этот закон призван был «способствовать гармонизации национальных отношений, удовлетворению специфических интересов каждой национальности и национальной группы»³⁰.

Внутренняя противоречивость этого закона была заложена не только в самом его названии, но и в определении субъектов реализации национальных прав. В одном случае субъектом права объявлялись все свободные граждане, в другом (ст. 3, 6, 7, 10 и др.) — национальных группы в местах их компактного проживания. Функциональное предназначение вводимых этим законом «национальных административно-территориальных единиц» (национальных районов, национальных поселков и национальных сельсоветов) состояло в том, чтобы компенсировать отсутствие у населения, проживающего во внутригосударственной диаспоре, своих национально-государственных образований на территории СССР. В противовес этой линии доогосударствления в результате принятия этого же закона были сделаны первые шаги на пути к разгосударствлению национальной политики путем введения норм, признающих легитимными существование и деятельность национально-культурных центров, национальных обществ и землячеств. Субъектом права перечисленных объединений признавались одновременно и граждане СССР, и национальные группы.

И хотя указанные национально-культурные объединения не имели этно-

территориальной основы, ст. 18 называла их в одном типологическом ряду с «иными территориальными ассоциациями»³¹.

Признание гражданина как субъекта права, призванного обеспечить государственные гарантии в деле реализации своих национально-культурных и национально-языковых потребностей, конечно, было важным и прогрессивным нововведением, необходимым актом и мостом, соединяющим персональные (индивидуальные) и групповые (коллективные) национальные права. В целом же этот закон, если судить не по букве, а по духу его, был неотъемлемой составной частью наследия прошлой национально-государственной системы. Он достраивал эту систему, как бы завершая логику этатизации этнического фактора путем ликвидации несправедливости по отношению к национальным группам и меньшинствам, доставшейся от социализма, и одновременно открывал дверь в новое правовое пространство в сфере национального развития и межнационального согласия.

Закон «О свободном национальном развитии граждан...», хотя и не имел практического воплощения, все же сыграл важную позитивную роль в освобождении менталитета ученых и политиков от предрассудков против национальных меньшинств и в осознании возможности и необходимости введения для них особого правового статуса.

Он стал прелюдией к решительной постановке вопроса о национально-культурной автономии как дополнительной форме реализации прав на национальное самоопределение. Наряду с ним определенное влияние на формирование общественного мнения оказали публикации А. И. Аджубея и Г. Х. Попова, В. П. Шушарина, А. Б. Зубова и А. М. Салмина, Д. Исхакова, М. С. Саликова, В. А. Тишкова, Э. С. Львовой, Н. И. Наумовой, И. В. Нам и других авторов³².

«Перспективы национально-государственного строительства для национальных меньшинств должны быть более тесно увязаны с процессом создания национально-культурных автономий», — таков был вывод, сделанный коллективом авторов (Болтенкова Л. Ф., Бреев Б. Д., Губогло М. Н., Дробижеева Л. М., Зайдфудим П. Х., Иванов В. Н., Котов А. П., Муксин И. Ш., Печенев В. А., Рыбаковский Л. Л.) в «Государственной программе национального возрождения и межнационального сотрудничества народов России (Основные направления)»³³.

Очерчивая круг задач администрации президента Российской Федерации в сфере национально-региональной политики, В. А. Печенев совершенно «недвусмысленно определил стратегический идеал национальной политики «в постепенной, поэтапной трансформации федерации, фактически основанной на национально-территориальном принципе, в такую федерацию, где большую роль будет играть принцип национально-культурной автономии»³⁴. Последовавшее вслед за этим разъяснение о том, что «нынешняя система республиканских и местных органов власти, учреждений и заведений будет, конечно, не „уничтожаться“, а дополняться системой, обеспечивающей свободу и равноправие развития национальностей (национальных групп) вне зависимости от их численности»³⁵, не оставило сомнений, что в около-президентских структурах национально-культурную автономию связывают с государственной политикой, направленной на практическое решение проблем национальных меньшинств с тем, чтобы, как признался В. А. Печенев на страницах «Нашего современника», окончательно решить («снять») проблему национальных меньшинств в том смысле, что «национальное большинство не должно иметь прав, отличающихся от прав национального меньшинства, и наоборот»³⁶.

Трудно сказать, в какой мере взгляды и позиции Р. Г. Абдулатипова и В. А. Печенева оказали непосредственное влияние на Б. Н. Ельцина, но одно совершенно очевидно: в первом президентском ежегодном послании Федеральному Собранию Российской Федерации в 1994 г. национально-культурная автономия «предназначалась» не для всех граждан России, а только для отдельных национальных групп. «Самоорганизация этнических общностей, не имеющих своих национально-территориальных образований на территории Российской Федерации или проживающих за пределами таких образований», — отмечал Б. Н.

Ельцин, вероятно, даже не замечая, что почти дословно повторяет название закона, принятого за год (12 июля 1990 г.)³⁷ до его избрания президентом РФ, — возможна в различных формах национально-культурной автономии»³⁸.

Призывая правительство и Федеральное Собрание к разработке правовых основ деятельности национально-культурной автономии в контексте государственной стратегии и политики «межнационального согласия», президент предусматривал закон о национально-культурной автономии в одной «связке» с законами о статусе национальных советов, районов, округов, поселений³⁹, т.е. в основании иерархической пирамиды единого национально-государственного устройства с его единой системой государственной власти. За год между первым и вторым посланиями (последнее было в 1994 году) президент и его команда, похоже, прозрели и существенно продвинулись в понимании сути национально-культурной автономии и ее места в стратегии и тактике развития национальностей и утверждения межнационального согласия. Идея национально-культурной автономии, как видим, исчезла из поля зрения президентского послания 1995 г. Вместо нее президент обнародовал свежую и более оригинальную формулировку «национально-культурных объединений», построенную на иной (разгосударственной) конституционной основе.

Смена акцента с национально-культурной автономии на национально-культурное объединение не случайна, как не случайна и найденная президентом формула «самоорганизации этнических общностей». В мае 1994 г. эта формула была обнародована С. М. Шахраем. Тогда же, думая над политическими и национальными аспектами решения региональных проблем, С. М. Шахрай, еще будучи министром по делам национальностей и региональной политике, соединил воедино две основанные на территориальном принципе концепции — местного самоуправления и национально-культурной автономии. Это было сделано в целях «решения очень сложных для России национальных проблем» в области государственной политики. По его собственному признанию, «огосударственная» национально-культурная автономия «позволит выработать конкретные организационные формы и на уровне местного самоуправления реализовать большинство из существующих национальных, экономических и политических прав народов и национальностей России»⁴⁰.

Одновременно С. М. Шахрай как автор концепции региональной политики допустил возможность поиска новых «форм» культурной самоорганизации разных этносов, для того чтобы не поднимать вопрос территориального передела. Иными словами, в отличие от национально-культурной автономии, которая виделась С. М. Шахраю как часть государственной системы управления (через механизм местного самоуправления), культурная самоорганизация (или то, что мы называем национально-культурным объединением) задумывалась как вне-территориальная, не перегруженная государственной опекой форма «решения этнических проблем (включая свободное самоопределение) в сфере экономики и культуры»⁴¹.

Реформируя этнополитическую ситуацию, обновляя общественное сознание и совершенствуя сферу национальной жизни, иные теоретики и практики никак не могут избавиться от желания беспрестанно кому-то подражать, бесконечно что-то перенимать. Вспомнив, в частности, о более чем столетней давности идее национально-культурной автономии, они тут же принялись примерять ее на этнополитические реалии конца XX в., пытаясь при этом представить ее едва ли не единственной, наилучшей, «наиболее глубокой и действенной», «самой прогрессивной» формой национального самоопределения народов Российской Федерации.

При этом мало кто потрудился уяснить себе, что принцип национально-культурной автономии с самого начала был чрезвычайно расплывчатым и неоднозначным. Его смысловая нагрузка была настолько многовариантной — от политического и территориального до культурного и конфессионального образования, — что люди, говорящие о национально-культурной автономии, порой попросту не понимали друг друга. В определенной мере это было вызвано преобладанием

идеологизированной риторики над практическим воплощением тех или иных форм национально-культурной автономии.

В дискуссиях о национально-культурной автономии на передний план обычно выдвигалась организационная сторона (автономия как «организация») и отходила на второй план сущностная (автономия как «деятельность»). Расплывчатость мысли и неотработанность понятий и сегодня затрудняет понимание того, что подразумевается под одним и тем же термином. Это объясняется, во-первых, разным содержанием, которое вкладывают в тот или иной термин (политическое, культурно-языковое, территориальное или комбинация из перечисленных форм), и, во-вторых, их разным функциональным предназначением.

Одним из первых, кто открыто осмелился реанимировать затабуированную Лениным—Сталиным идею национально-культурной автономии, был Г. Х. Попов. По его мнению, национально-культурная автономия должна заменить национально-государственные образования, когда республики вместе с другими субъектами Федерации будут укрупняться в края. Опасаясь, что президенту России не управиться со всеми республиками и областями, коих очень много, Г. Х. Попов настаивает на том, чтобы «вместо десятков областей оставить 15 округов». Из имеющихся национально-государственных образований по этой же схеме только Татариию с волжскими республиками и совокупность северокавказских республик следует, по Попову, сделать краями⁴².

Не трудно себе вообразить самоубийственность радикальных призывов к демонтажу республик и немедленному переходу от огосударствленной линии в национальной политике к разгосударствленной.

Задачи национальной политики по линии доогосударствления вытекают не только из необходимости логического «завершения» национально-государственного устройства, особенно на низовом, местном уровне, в частности, за счет расширения полномочий местного самоуправления, но и в значительной мере предопределены исторической потребностью в новой законодательной основе по реабилитации национальностей или их составных частей, попавших в сталинские жернова.

Нет сомнений в необходимости принятия закона, провозглашающего не только публичное политическое покаяние государства за совершенные злодеяния, как это принято в международной нравственной сфере и в правовой практике, но и предлагающего вполне эффективные механизмы для возмещения материального ущерба безвинно наказанным народам.

Конечно, тут важно не перегнуть палку. Потомки депортированных и насильственно коллективизированных, безусловно, должны понимать огромные трудности, с которыми связан территориальный аспект реабилитации. Вряд ли стоит забывать о том, что за полстолетия выросли новые поколения, которые не повинны в том, что родились и выросли на не принадлежавшей их предкам земле. Государство, в свою очередь, должно взять на себя ответственность по адекватному возмещению материальных потерь и моральных издержек, несмотря на трудности экономического порядка, в том числе вследствие трудностей реформационного процесса.

Возможности государства сегодня, безусловно, крайне ограничены. Вряд ли, например, государство может возмещать ту часть национализированного при депортациях и спецпереселениях имущества, которая попала в негосударственные руки. Поясню это примером из собственной биографии. При выселении нашей семьи из Молдавии в Сибирь в августе 1949 г. часть имущества, кроме официально зарегистрированного в реестрах колхозной и государственной собственности, была попросту разворована местными люмпенами, из рядов которых рекрутировались первые кадры советской власти. Несколько картин и предметов быта, расхищенных из дома, в котором я родился, а также часть сельскохозяйственного инвентаря были возвращены нашей семье в 1958 г., когда мы вернулись на родину. Вряд ли перед законодательством можно ставить требование полного возмещения той части материального ущерба, которая была «национализирована» не в государственном, а в «индивидуальном» порядке.

В понимании принципов, целей, задач, тактики и стратегии национальной политики, а также механизмов ее реализации у партий, блоков и движений той или иной ориентации имеются серьезные различия⁴³. Особенно заметны они у лидеров и теоретиков партий и движений в отношении сути, содержания и направленности национальной политики, а также того, как и в каком контексте воспринимается идея национально-культурной автономии: в контексте национально-государственного или административно-государственного устройства. Едва ли не самое индифферентное отношение к национальному фактору проявляют организации центристской ориентации: блок «Гражданский союз» (ГС), Всероссийский союз «Обновление» (ВСО), Российская социал-демократическая народная партия (РСДНП), Ассоциация «Общий Евроазиатский дом» (АОЕАД), Народное движение «Союз» (НД «Союз»). Как правило, у центристов нет сколько-нибудь детально разработанной концепции по национальному вопросу, у некоторых же (АОЕАД и НД «Союз») позиция не сформулирована.

В программных документах ГС поддерживается огосударствленная линия национальной политики, направленная, во-первых, на замораживание существующей системы национально-территориального построения государства, во-вторых, на «безусловное сохранение целостности России»⁴⁴.

Признаваемое ВСО право на самоопределение народов хотя и сочетается с широкими полномочиями республик в рамках Федерации, тем не менее имеет осторожные оговорки, в том числе требование не вступать в противоречие «с гражданскими правами, единством и государственной целостностью России»⁴⁵.

Лишь РСДНП, образованная в мае 1994 г. в Москве на 2-м съезде Народной партии «Свободная Россия» (НПСР), в своем программном заявлении признала равноправие всех субъектов Федерации, а также право личности «свободно определять свою принадлежность к той или иной национальной культуре». Она заявила о своей приверженности наиболее перспективному, соответствующему мировой практике и не противоречащему историческому опыту России построению государства «на принципах административно-территориального деления»⁴⁶.

Для того чтобы народы, имеющие свои национально-государственные образования, не воспринимали этот переход как покушение на их национальные права, переход от национально-государственного к административно-территориальному делению должен быть эволюционным.

На оси координат политического спектра нынешней России по одну сторону от «центра» располагаются организации демократического толка: Демократический выбор России (ДВР), движение «Демократическая Россия» (ДР), Международное движение демократических реформ (МДДР), Российское движение демократических реформ (РДДР), Партия российского единства и согласия (ПРЕС), Демократическая партия России (ДПР), Свободная демократическая партия России (СвДПР), Народно-патриотическая партия (НПП), Партия конституционных демократов Российской Федерации (ПКД), Партия консолидации (ПК), Народная партия России (НПР), Социал-демократическая партия России (СДПР), Российская социально-либеральная партия (РСЛП), Российская партия свободного труда (РПСТ), Российская христианско-демократическая партия (РХДП), Российская партия демократических преобразований (РПДП), Крестьянская партия России (КПР), Республиканская гуманитарная партия (РГП), Христианско-демократический союз России (ХДСР).

По другую сторону находятся организации национально-патриотической ориентации: Русский национальный Собор (РНС), Российский общенародный союз (РОС), Российско-христианское демократическое движение (РХДД), Национально-республиканская партия России (НРПР), Либерально-демократическая партия России (ЛДПР), Русское национальное единство (РНЕ), Социал-патриотическое движение «Держава», а также коммунисты: Союз коммунистических партий — Коммунистическая партия Советского Союза (СКП — КПСС), Коммунистическая партия Российской Федерации (КП РФ), Российская Коммунистическая рабочая партия (РКРП), Российская партия коммунистов

(РПК), Союз коммунистов (СК), Всесоюзная коммунистическая партия большевиков (ВКПБ) и социалисты: Социалистическая партия трудящихся (СПТ), Партия труда (ПТ).

Однако противоположность и даже полярность общеполитических позиций и установок не всегда и не обязательно коррелирует с той или иной позицией в национальном вопросе и государственной национальной политике. Это относится к различиям между партиями и движениями не только разновекторной, но и внутривекторной общеполитической ориентации. Особенно сильны различия в подходах к национально-культурной автономии в лагере демократов. Здесь поистине сколько партий, столько и позиций. Несмотря на то, что национально-культурная автономия упоминается в программных документах большинства партий и блоков демократического толка (ДВР, РДДР, ПРЕС, СвДПР, ПКД, НПР, РСАП, РХДП, РПДП, КПР), ее содержание, формы реализации и способы организации имеют существенные различия.

Так, ДВР признает национально-культурную автономию в двух принципиально отличающихся формах — экстерриториальной и территориальной⁴⁷, НПР допускает «различные формы» национально-культурной автономии⁴⁸, не расшифровывая сами «различия». Партия ПРЕС исходит из реальности сосуществования двух моделей федерализма — национальной и территориальной, однако за национально-культурной автономией она оставляет исключительно одну форму — «сферу культуры»⁴⁹, ПКД ратует за «культурную автономию дисперсно проживающих национальных групп с образованием общинного представительного собрания»⁵⁰. РСЛП, РХДП, РПДП, КПР признают национально-культурную автономию, функционирующую вне территории⁵¹. Иные партии, в частности РДДР, СвДПР, вообще не считают нужным определять форму национально-культурной автономии⁵².

Итак, национально-культурная автономия чаще всего воспринимается партиями и движениями как структура, создаваемая для национальных меньшинств и регулируемая государством и потому занимающая важное место среди направлений государственной национальной политики. Лишь несколько партий выступают за негосударственное происхождение и функционирование национально-культурной автономии, в том числе ПРЕС, признающая «самоорганизацию меньшинств»⁵³, ХДСР, допускающая «общественные организации» для всех без исключения наций⁵⁴, КПР, поощряющая деятельность национально-культурных центров в одном ряду с общественными движениями⁵⁵, ДВР, призывающая к поощрению «самоорганизации граждан», «самоорганизации меньшинств» и избеганию неоправданного вмешательства в сферу национальной культуры⁵⁶, и, наконец, МДДР, утвердившая 16 февраля 1993 г. «Хартию евразийского сообщества», согласно которой каждый народ имеет право на «развитие в любой приемлемой для него форме»⁵⁷.

Коммунисты и социалисты традиционно не приемлют национально-культурную автономию, сводя свои требования по национальному вопросу в основном к декларативным заявлениям о необходимости сохранения СССР, укрепления дружбы народов, улучшения межнациональных отношений, предотвращения межэтнических конфликтов и т. п. По крайней мере в семи из восьми проанализированных для данной статьи программ национально-культурная автономия не упоминается, лишь только РПК⁵⁸ в своей программе записала, что она выступает за предоставление «национально-культурным объединениям (обществ, землячества и т. д.) льготных условий в культурной сфере»⁵⁹, что сближает ее по этому вопросу с установками ПРЕС, ХДСР, КПР и даже ДВР.

Из программных документов семи организаций национально-патриотической ориентации лишь в документах трех организаций (РНС, НРПР и РНЕ) прямо или косвенно упоминается национально-культурная автономия; общероссийское патриотическое объединение РНС⁶⁰ добивается отмены дискриминационных законов, нарушающих права человека, и создания «национальных автономий» в республиках бывшего Советского Союза⁶¹.

Для нерусских национальностей России, проживающих «вне своих национальных территорий или не имеющих таковых, а также для русского населения, оказавшегося в результате распада СССР в сопредельных государствах, политическая программа НРПР⁶² обеспечивает... возможность создания культурно-хозяйственных автономий»⁶³. Одновременно идеологи этой партии выступают за последовательное изменение принципа федеративности России «от национальной территориальности к географически-земской при конституционной гарантии прав и свобод национально-культурных автономий»⁶⁴.

В «Основных положениях программы движения Русского Национального Единства по построению национального государства» подчеркивается, что 15% нерусского населения в моноэтническом (однонациональном) русском государстве должны иметь право на культурную автономию, но не должны иметь права на автономию политическую⁶⁵.

Создание и претворение в жизнь политики, законодательства и практики по линии доогосударствления, в том числе путем создания национально-культурных автономий в целях защиты прав и поддержки развития культур и языков национальных меньшинств, направленных на предупреждение их дискриминации и установления равноправия с остальной (численно доминирующей) частью населения, не должно считаться ущемлением прав национального большинства⁶⁶.

(Продолжение статьи в следующем номере)

Примечания

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. О действительности государственной власти в России. М., 1995; *Абдулатипов Р.* Национальная политика России должна быть честной и демократичной. Послание Президенту Российской Федерации Ельцину Б. Н. О федеративной и национальной политике//*Независимая газета*. 14 марта 1995 г.

² Подробнее об этом см.: *Косиков И. Г.* Республики Поволжья и Приуралья в условиях формирования федеративных отношений//*Этнополитический вестник*. 1994. С. 158—168.

³ Конституция Российской Федерации. М., 1993. С. 5.

⁴ Там же. С. 25.

⁵ *Баграмов Э.* Нация как согражданство?//*Независимая газета*, 15 марта 1994 г.

⁶ *Печенев В. А.* Существует ли в Российской Федерации национальная и региональная политика?//*Наш современник*. 1994. № 11—12. С. 202—211.

⁷ Подробнее см.: *Паин Э.* Сепаратизм и федерализм в современной России//*Куда идет Россия? ... Альтернативы общественного развития*. М., 1994. С. 159—171.

⁸ *Тощенко Ж.* Потенциально опасные точки. Этнополитическая ситуация в России в 1993 г.//*Независимая газета*. 1 марта 1994 г.

⁹ *Шумейко В. Ф.* Не может быть сильной России без сильной государственной власти//*Этнополитический вестник*. 1994. № 1. С. 8.

¹⁰ Государственная программа национального возрождения и международного сотрудничества народов России. (Основные направления). М., 1994.

¹¹ Там же. С. 7.

¹² Там же. С. 3.

¹³ Там же. С. 3, 4.

¹⁴ Цит. по: *Россия и современный мир*. М., 1994. № 1. С. 28.

¹⁵ ДВР сформировалась в июле 1994 г. в Москве на базе существовавшего ранее политического движения «Выбор России». Лидер ДВР — Е. Т. Гайдар. Основные цели: свобода, закон, демократия, стабильность, процветание, благосостояние, интеллигентность.

¹⁶ Национальный вопрос в программах и документах политических партий и объединений современной России. М., 1994. С. 32.

¹⁷ *Тишков В. А.* Стратегия и механизмы национальной политики//*Национальная политика в Российской Федерации*. М., 1993. С. 8.

¹⁸ *Тишков В.* Россия как национальное государство. Пора наконец определять, что это такое//*Независимая газета*. 26 января 1994 г.

¹⁹ *Дробужева Л. М.* Национализм, этническое самосознание и конфликты в трансформирующемся обществе: основные подходы к изучению//*Национальное самосознание и национализм в Российской Федерации начала 1990-х годов*. М., 1994. С. 38—39.

²⁰ *Печенев В. А.* Указ. раб. С. 208.

²¹ *Хаким Р.* Сумерки империи. Казань, 1993. С. 32.

²² Национальный вопрос в программах и документах политических партий и общественных объединений современной России. М., 1994. С. 32.

- ²³ Независимая газета. 14 марта 1995 г.
- ²⁴ Баграмов Э. Нация как согражданство? К оценке новой государственной концепции//Независимая газета. 15 марта 1994 г.
- ²⁵ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. Об укреплении Российского государства (основные направления внутренней и внешней политики). М., 1994. С. 49.
- ²⁶ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. О действенности государственной власти в России. С. 73.
- ²⁷ Федеративный договор//Этнополитический вестник. 1992. № 1. С. 17.
- ²⁸ Там же. С. 28.
- ²⁹ Закон Республики Молдова «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)»//Хаберлар. 12 января 1995 г.
- ³⁰ Цит. по: Статус малочисленных народов России. М., 1994. С. 117.
- ³¹ Там же. С. 121.
- ³² Память и «Память». О проблемах исторической памяти и современных национальных отношений беседуют д-р экономических наук Г. Х. Попов и Алексей Аджубей//Знамя, 1988. С. 200—203; Зубов А. Б., Салкин А. М. Оптимизация национально-государственных отношений в условиях «национального возрождения» в СССР//Рабочий класс и современный мир. 1989. № 3. С. 73—78; Тишков В. А. Стратегия и механизмы национальной политики. С. 32—36; Львова Э. Л., Нам И. В., Наумова Н. И. Национально-персональная автономия: идея и воплощение//Полис. 1993. № 2; Исхаков Д. Проблема культурно-национальной автономии и освещение некоторых ее аспектов в публицистике//Регион как феномен культуры. Казань, 1994. С. 152—158; Шушарин В. П. Национально-территориальная или национально-общинная автономия//Россия и современный мир. 1993. № 2. С. 89—94; Саликов М. С. Национально-территориальные и культурно-национальные формы автономии и проблемы становления и реализации//Вестн. МГУ. Сер. 11, Право. 1993. № 4.
- ³³ Государственная программа национального возрождения... С. 9.
- ³⁴ Печенев В. А. О национальной и региональной политике в федеративной России//Этнополис. 1994. № 1. С. 84.
- ³⁵ Там же. С. 84—85.
- ³⁶ Печенев В. А. Существует ли в Российской Федерации... С. 209.
- ³⁷ Закон СССР «О свободном национальном развитии граждан СССР, проживающих за пределами своих национально-государственных образований или не имеющих их на территории СССР»//Статус малочисленных народов России. Правовые акты и документы. М., 1994. С. 117—122.
- ³⁸ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. Об укреплении Российского государства... С. 50.
- ³⁹ Там же. С. 53.
- ⁴⁰ Шахрай С. Три кита для новой России. Это — федерализм, социально ориентированная рыночная экономика и местное самоуправление//Независимая газета. 5 марта 1994 г.
- ⁴¹ Шахрай С. М. О концепции государственной региональной политики//Независимая газета. 12 мая 1994 г.
- ⁴² Попов Г. Россия не потеряна, ее заблудили...//Моск. комсомолец. 11 марта 1995 г.
- ⁴³ Полный и всесторонний анализ «национальной» части программ политических партий, блоков, движений требует специального исследования. Это особая задача. Первый шаг в этом направлении сделан В. А. Бабинцевым и А. Ф. Бердниковым, составившими сравнительно небольшой по объему сборник документов (61 с). См.: Национальный вопрос в программах и документах политических партий... Между тем собраны сотни и тысячи документов партий и движений, частично опубликованные в десяти томах РАУ — ПРЕС, в семи номерах в журнале «Этнополитический вестник», в приложениях к «Обозревателю», в справочниках: Политические партии, движения и блоки современной России. Н. Новгород, 1993; Политические партии современной России. М., 1993; в 32 томах серии «Национальные движения в СССР и в постсоветском пространстве», изданных Центром по изучению межнациональных отношений Института этнологии и антропологии РАН.
- ⁴⁴ Руководителя блока А. Вольский, В. Липицкий, А. Владиславлев и др. Цит. по: Национальный вопрос в программах и документах... С. 4.
- ⁴⁵ Там же. С. 5.
- ⁴⁶ Там же. С. 6.
- ⁴⁷ Национальный вопрос в программах и документах... С. 32.
- ⁴⁸ Там же. С. 51.
- ⁴⁹ Там же. С. 45.
- ⁵⁰ Там же. С. 49.
- ⁵¹ Там же. С. 54, 56—58.
- ⁵² Там же. С. 43, 47.
- ⁵³ Там же. С. 45.
- ⁵⁴ Там же. С. 59.
- ⁵⁵ Там же. С. 58.
- ⁵⁶ Там же. С. 32.
- ⁵⁷ Там же. С. 39.
- ⁵⁸ РПК образована в декабре 1991 г. и зарегистрирована Министерством юстиции РФ 19 марта 1992 г. См.: Национальный вопрос в программах и документах... С. 23.
- ⁵⁹ Там же. С. 25.
- ⁶⁰ РНС, имеющий более 50 региональных организаций, был образован в феврале 1992 г. в Нижнем Новгороде. Руководители РНС А. Стерлигов, В. Ачалов, В. Варенников, В. Белов, В. Распутин.

- ⁶¹ Национальный вопрос в программах и документах... С. 10.
⁶² Общероссийская радикально-патриотическая политическая партия была образована в апреле 1990 г. в Ленинграде. Руководители Н. Лысенко и С. Мальцев.
⁶³ Национальный вопрос в программах и документах... С. 13.
⁶⁴ Там же. С. 14.
⁶⁵ Там же. С. 16.
⁶⁶ Ср.: Европейская хартия о региональных языках и языках меньшинств. Красная книга языков народов России. Энциклопедический словарь-справочник. М., 1994. С. 88.

Three Trends in Nationalities Policy of Post-Communist Russia

Three major trends in the nationalities policy of post-communist Russia, are viewed. The first trend consists in upholding the existent structure of ethnically based administrative and territorial bodies. The second one involves upbuilding a legal system for the protection of ethnic minorities, and the third concerns establishment of public associations of ethnic minorities.

M. N. Guboglo