

М. Н. Губогло

ТРИ ЛИНИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В ПОСТКОММУНИСТИЧЕСКОЙ РОССИИ*

Разгосударствление

В отличие от огосударствления и доогосударствления — линий национальной политики, ориентированных на уважительное, бережное и конструктивное отношение к позитивной части советского опыта национально-государственного строительства, разгосударствление (третья линия) предполагает поиски и выработку нового курса в общем контексте национальной политики, направленного на внедрение мобилизационных форм этнического самоопределения наряду с функционирующими этногосударственными и этнотерриториальными образованиями.

Эта линия в полной мере согласуется с обязанностями государства по созданию гражданского общества, содействию его развитию и полноценному функционированию. Несмотря на то что задача государственной поддержки институтов гражданского общества была поставлена президентом в его первом послании Федеральному Собранию (1994 г.), успехи в этой области в 1994 г. были незначительными. Во втором послании (1995 г.) президент вернулся к этой теме и выразил сожаление, что до сих пор нет «законодательной базы, обеспечивающей реализацию конституционного права граждан на объединение»¹.

Важным условием монополизации государственной национальной политики является изменение отношения государства, органов управления и общества в целом к национальному аспекту жизнедеятельности. Речь идет прежде всего о таком расширении сферы проявления этнического, при котором становится возможным создание благоприятных условий для возникновения и функционирования развитой системы национально-культурных объединений. Эта система должна быть легитимна и приемлема социально-психологически, принимать поддержку государства и вместе с тем быть свободной от диктатуры государственной «защиты». Это с одной стороны. С другой стороны, государственная национальная политика не должна быть принудительной для национальностей и необременительной для налогоплательщиков, госсектор в национальной политике должен перестать быть доминирующим.

Совершенно очевидно, что законодательное утверждение свободы выбора национальности, с которой соотносятся иные ценности, является составной частью демократизации и построения цивилизованного общества, эффективной защитой от угрозы тирании.

Частичная «разгрузка» национального фактора от опеки, государственной политики, разумеется, не означает вывод его за рамки политической и общественной жизни государства. Государственно-этнические и этнополитические взаимодействия сохраняются, но частично переводятся на иной — личностно-правовой уровень.

Новизна указанного подхода, основанного на всестороннем учете реальных этнополитических процессов, состоит в том, что субъектом права выступает человек — гражданин Российской Федерации, наделенный свободой выбора решать вопросы своей национальной идентификации, национальной деятельности и, наконец, принадлежности к той или иной организации, сформированной по признаку национальной принадлежности или во имя осуществления задач развития национальной культуры и языка.

* Начало статьи см. ЭО, 1995, № 5.

Попытки отождествления национально-культурной автономии с национально-культурными объединениями граждан, предпринимаемые Министерством по делам национальностей и региональной политики РФ и некоторыми экспертами, нельзя признать удачными. Прежде всего из-за разницы в идеологемах, закладываемых в правовую базу национальных автономий и указанных объединений. Основной нормой, регулирующей создание и деятельность национально-культурной автономии, являются, во-первых, признание государством необходимости защиты прав и свобод национальных меньшинств, во-вторых, гарантирование этих прав с помощью государственной политики, а также оказание меньшинствам поддержки в развитии их языка и культуры путем включения их в систему и органы государственного управления. В этом смысле название декларации ООН «О правах лиц, принадлежащих к национальным, этническим, религиозным и языковым меньшинствам»², одобренной в декабре 1992 г., столь же противоречиво, как и название советского закона «О свободном национальном развитии граждан СССР, проживающих за пределами своих национально-государственных образований или не имеющих их на территории СССР». В самих названиях документов субъект права раздвоен: с одной стороны, личность (гражданин), с другой — национальное меньшинство (или группа лиц, проживающих за пределами своих национально-государственных образований).

Настойчивость, с которой представители госструктур пытаются обосновать и защитить идею национально-культурной автономии по нехитрому принципу подчинения независимых этнических объединений государству, вполне понятна. Госструктуры и прежде всего Министерство по делам национальностей и региональной политике преследуют цель, во-первых, доказать президенту и народу необходимость своей деятельности, во-вторых, оправдать свои расходы перед налогоплательщиками, в-третьих, ограничить центробежные устремления этнолидеров, чтобы не делить с ними полномочия и власть.

Право на создание национально-культурного объединения (самоорганизации) граждан (в отличие от права на национально-государственное строительство) означает качественно новый концептуальный прорыв. Благодаря ему возможно решение таких вопросов, как развитие языка и культуры национальностей и урегулирование межнациональных отношений. В прошлом В. И. Ленин, А. Д. Сахаров, а ныне некоторые радикал-демократы настаивают на понимании национального самоопределения исключительно в плане самоопределения наций путем создания национального государства. Но принцип «нация—государство», выраженный в лозунге националистов «Одна нация — одно государство», неизбежно ведет в тупик.

Новая форма этнического самоопределения принципиально отличается от прежних (огосударственных) форм тем, что переносит акцент с группового уровня национальных прав на индивидуальный. Соответственно возрастает роль правовой модели, требующей, бесспорно, серьезных концептуальных разработок и пропагандистских акций.

Национально-культурное объединение граждан предоставляет представителям любой национальности право самим решать вопросы развития национального языка и культуры. Основанное на самоорганизации и самоуправлении национально-культурное объединение граждан является новой формой национального самовыражения и самоопределения, непосредственно не связанной с государственным устройством и с административно-территориальным делением Российской Федерации. Существующее по Конституции право на суверенитет и самоопределение национальностей должно быть дополнено правом на создание национально-культурных объединений, свободных от жесткого государственного регламентирования, кроме случаев, оговоренных законодательством.

Учитывая исключительное многообразие национальной панорамы России (наличие народов, национальных и этнических групп, национальных меньшинств, существенно отличающихся друг от друга численностью, языковой, кон-

фессиональной, антропологической, хозяйственно-культурной принадлежностью, компактным или дисперсным характером расселения, степенью урбанизации и соответственно долями городского и сельского населения, хозяйственными занятиями и социально-профессиональным составом), целесообразно предусмотреть возможность создания различных форм национально-культурного объединения граждан, в том числе национально-культурных клубов, землячеств, центров, сообществ, ассоциаций, съездов представителей народа. Перечисленные объединения создаются и способствуют реализации права граждан на национально-культурное развитие на местном, региональном и общегосударственном уровнях.

Для того чтобы национально-культурные объединения «вписались» в протекающие реформационные процессы, необходимо обеспечить относительно массовую, но абсолютно добровольную «явку» инициативных, национально ориентированных граждан в эти объединения, наполнить уставы и программы конкретной энергией. Если в объединения не придет освободившаяся от былого рабского страха этническая личность, разговор о преодолении комплексов этнической ущербленности и самозащиты национальностей и национальных меньшинств будет бессмысленным, а правовая база — невостребованной.

Десятилетний в ходе перестройки опыт «явки» и «неявки», к сожалению, почти не изучен. Опубликованные Центром по изучению межнациональных отношений ИЭА РАН более трех десятков томов документов национальных движений должны быть дополнены этнополитическими исследованиями. Подобные исследования, проведенные в 1993—1995 гг., потрясают своими результатами. Оказывается, только 7,2% башкир, 4,7% татар и 2,1% русских в городах Башкортостана, 4,5% татар, 1,6% русских и 1,0% чувашей в городах Татарстана явились в свои национальные организации, т. е. заявили о принадлежности к организациям, отстаивающим их национальные интересы³. Надо ли подчеркивать, как резко эта слабая политическая и этническая ангажированность контрастирует с более чем двумя тысячами публикаций о национальных притязаниях в газетах одного только Башкортостана всего лишь за какие-нибудь полтора года⁴.

Продолжая начатый выше сравнительный контент-анализ двух президентских посланий, следует обратить внимание на смещение акцентов в освещении темы национальностей и межнациональных отношений при сохранении чрезвычайно высокого статуса этой темы.

В первом послании национальная тема — «Федерализм и межнациональные отношения» — была как подраздел включена в одно из шести главных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации — «Федерализм — территориальная форма демократии». Во втором послании центральное место в проблематике федерализма заняли вопросы местного самоуправления. Содержание и задачи региональной политики оказались более приоритетными, чем вопросы национальной политики.

Иными словами, территориальный аспект никак не связывался с задачами национальной политики и стал важнейшей составной частью федерализма как механизма обеспечения суверенитета, независимости и целостности Российской Федерации, «Освобождение» территориального аспекта от приоритетности задач национальной политики оказалось возможным благодаря преодолению явных угроз сепаратизма, что в свою очередь было обусловлено стабилизацией процессов суверенизации республик Российской Федерации и успешным ходом переговорного процесса между Центром и республиками.

Принципиальное значение имеет и тот факт, что в послании 1995 г. национальная тема не была выделена как самостоятельная, а оказалась включенной в раздел о правах и свободах граждан на всей территории России. Такая диспозиция тем и акцентов уже сама по себе является показательной. Она свидетельствует о том, что индивидуальные права и свободы человека наконец признаны важнейшей задачей государственной политики, во всяком случае они выше групповых прав, например, по национальному, конфессиональному или другим критериям.

Концептуальное переоснащение основ национальной политики в послании 1995 г. выразилось в формуле, идущей от прав и свобод гражданина, а не от притязаний нации. «Гражданин Российской Федерации, независимо от национальной принадлежности и религиозных убеждений, — говорится в послании, являющемся реально действующим нормативным документом, — вправе чувствовать себя спокойно и уверенно в любом районе страны»⁵.

В соответствии с новой парадигмой в основу государственной программы по национальной политике, согласно посланию, должна быть положена концепция «национального плюрализма» в противовес изрядно дискредитировавшим себя «мифам национальной исключительности». И именно этой концепцией обусловлена задача «всемерного содействия» различным формам самоорганизации народов и диалогу между ними в ряду двух других важнейших элементов программы, одна из которых заключается в обеспечении равноправия граждан вне зависимости от их национальности, а другая — созданию механизма «предотвращения и урегулирования этнических конфликтов»⁶.

Отказ от присущей менталитету советских граждан диктатуры приоритета коллективного начала над индивидуальным требует законодательного закрепления прав граждан на удовлетворение своих национальных культурных потребностей не в рамках какой-нибудь новой автономии с ее традиционной задачей «отгораживания» от кого-то, а в форме многообразных национально-культурных объединений, в том числе в виде упоминавшихся выше национально-культурных клубов, землячеств, центров, сообществ, национальных и национально-культурных ассоциаций, съездов, конгрессов свободных граждан.

Признавая исключительную важность концептуального прорыва, заключающегося в разгосударствлении национальной политики, как это решительно, но, к сожалению, односторонне, сделано в президентском послании 1995 г., не следует упускать из поля зрения и традиционные направления государственной национальной политики, которые связаны со стабилизацией отношений между федеральным Центром и суверенными республиками. Это тщательное соблюдение равноправия между всеми субъектами Федерации и создание надежной системы по государственной защите прав и свобод национальных меньшинств, национальных и этнических групп.

Иными словами, «перевод» части национальной проблематики из компетенции органов государственного управления в сферу общественных отношений не означает перенесения центра тяжести национального фактора на периферию государственных интересов, а тем более вытеснения каждого из трех несущих конструкций этнического фактора — самосознания, деятельности и организаций — из системы общественного развития. Наоборот, рассредоточение важнейших элементов этнической сферы в государственных структурах лишает государство и его административно-бюрократический аппарат их монополии, делает перспективы этнического развития стратегически долговременными и социально более зрелыми.

Все три линии национальной политики не могут претворяться в жизнь в автономном режиме, поэтому необходимо создать единое правовое пространство, в котором в контексте каждой из линий могла бы быть выработана серия своих особых законов. Три линии тесно связаны между собой не разделительным союзом «или», а соединительным союзом «и». Это означает, что совершенствование первых двух — огосударствления и доогосударствления не должно вести к умалению государственного «вмешательства» в дело сохранения и развития национальностей. Дело в другом — в разработке честных правил и ограничений этого вмешательства, обеспечение гаранта национальных прав и свобод и продуктивного выбора и диалога разнообразных форм национального самоопределения.

Национальная политика России нуждается в неослабевающем доверии граждан. Но для этого нужны новые объединяющие и консолидирующие россиян идеи и лозунги. Крупных идей, увы, пока нет. «Эпоха Российского Возрождения» — так С. М. Шахрай обозначил новую общегосударственную идею⁷. По названию она

привлекательна, но далеко не бесспорна из-за смысловой перегрузки самого понятия «Возрождение». Если понимать Возрождение в традиционном смысле, как Ренессанс, то неизбежно возникает не относящаяся к делу навязчивая ассоциация с эпохой, переходной от средневековой культуры к культуре Нового времени, когда «новые» идеи черпались в Античности и его наследии. Если понимать Возрождение в широком смысле, как возрождение государства, экономики, регионов, городов и сел, то трудно определиться с хронологическими рамками ретроспективы. И, наконец, можно предсказать многие коллизии, которые неизбежно будут возникать при реализации программ возрождения, разработанных по разным критериям: принадлежности к лингвистической семье, включенности в какой-либо регион, хозяйственно-культурный ареал или административно-территориального деления. Если воспринимать деятельность Б. Н. Ельцина и его команды как третью в истории России, после Петра I и Ленина, решительную попытку модернизации «сверху», то следует признать, что одной из важнейших целей перестройки в национальной сфере является свобода и готовность граждан и национальностей выбирать свой особый способ самоопределения и самоорганизации, сознавать и нести ответственность за свой выбор и за свое свободное развитие и процветание.

**Вместо заключения. Две формулы национальной политики:
«не вместо, а вместе», «не рядом, а навстречу друг другу»**

Почему в посткоммунистической России нет сколько-нибудь удовлетворительной национальной политики ни в ее концептуальной, ни в ее исполнительской части? Судя по букве Конституции России, принятой 12 декабря 1993 г., виноват в этом прежде всего президент, не выполняющий ст. 80, п. 3 Основного Закона. Согласно ему, именно он, президент, «определяет основные направления внутренней и внешней политики государства»⁸.

Однако кроме президента и его команды ответственность за качество и результативность национальной политики несут комитеты и комиссии Государственной Думы и Совета Федерации, правительство и прежде всего Министерство по делам национальностей и региональной политике, некоторые структуры Российской Академии наук и Совета Безопасности. И хотя получается, как говорится, у семи нянек дитя без присмотра, главная причина, видимо, кроется все же не в субъективной, а в объективной сфере. И прежде всего виновата непреодолимая инерция идеологии и практики советского административно-бюрократического способа решения национальных вопросов.

Превращение тоталитарного общества в гражданское, сопровождаемое переходом от коллективистских принципов к индивидуалистским, требует аргументированных и взвешенных подходов, рациональных и продуманных решений, отказа от такого монопольного способа решения национального вопроса, когда государство признает лишь те механизмы решения, которые обладают свойствами государственной структуры или являются ее составной частью.

Существует два основных узла противоречий в сфере национальной жизни: во-первых, между этнической и территориальной моделями Российского государства, во-вторых, между хозяйственно-отраслевым и территориальным принципами организации управления⁹. Для того чтобы развязать эти узлы противоречий, не стоит надеяться на региональную политику как некую панацею от всех национальных бед и межэтнических напряжений. Одним из вариантов множественного (плюралистического) подхода к проблематике в сфере национальной жизни является, на наш взгляд, допущение разнонаправленных векторов национальной политики в расширенном, широком континууме от догосударствления до разгосударствления.

Одноканальная национальная политика, ориентированная лишь на дальнейшее огосударствление (этатизацию) сферы национальной жизни и межнациональных отношений, основана на ленинской идее национального неравноправия (пра-

во на национально-государственное самоопределение одним народам и лишение подобного права других). Эта политика была закреплена сталинской Конституцией 1936 г. и направлена на усиление чиновничье-бюрократического вмешательства, как показал советский период отечественной истории.

В конечном итоге одноканальная национальная политика ведет в тупик и к бесконечным «выяснениям отношений» между элитами титульных и нетитульных народов, создает потребительское отношение части титульных народов к государству, порождает иждивенческие настроения, культивирует чрезмерные политические амбиции и претензии у консолидирующихся этнических элит. Таким образом, в который раз закладывается опасная мина в сферу межнациональных отношений, блокируется решение задач по модернизации и демократизации общества.

Монополия государственной национальной политики является саморазрушительной, так как чем сильнее и многочисленнее административно-бюрократический аппарат, тем, во-первых, сильнее давление Центра на периферию и ответное сопротивление Центру, во-вторых, яростнее борьба за власть в рядах самих госчиновников и острее конкуренция за право участия в дележе, начиная с госбюджета и заканчивая дачными участками.

Для того чтобы почва окончательно не уходила из-под ног органов управления национальной политикой, государство обязано признать право национальностей и национальных меньшинств не только на государственную защиту, но и на самозащиту.

Линия разгосударствления национальной политики не ослабляет государство, не противоречит коренным интересам его населения. Скорее наоборот, разгружая механизмы государственного управления, она создает возможность для сосредоточения на решении общегосударственных проблем, которые в равной мере имеют жизненно важное значение для всех национальностей России.

Этническая мобилизация должна протекать в цивилизованных формах, а для этого необходимы прочная правовая база и твердые гарантии государства в создании благоприятных условий. Учитывая исключительную важность и остроту национальной проблематики, можно было бы, например, разработать и принять кодекс защиты и самозащиты национального развития и межнациональной солидарности, содержащий аргументированный и разумный перечень национальных прав и свобод индивидов и групп как друг перед другом, так и во взаимодействиях с государством.

Границы функционального действия такого кодекса определяются географическими просторами России, численностью национальностей, и, наконец, самим характером проводимых реформ. Не исключено, в частности, что выделение особой, разгосударственной линии в национальной политике и передача отдельных вопросов отношений между государством и национальностями (этнo-сами) в руки национально-культурных объединений будет воспринято болезненно новыми этнополитическими элитами республик, которые наполняют суверенитет реальным содержанием.

Стоит ли удивляться тому, что любые коррективы, вносящиеся в ныне действующей модели национально-государственного строительства, воспринимаются с опасением. Особенно в тех случаях, когда нововведения угрожают имеющимся приоритетам по национальному признаку. Зачастую они лишают представителей определенных национальностей гарантированных льгот и приоритетов в политической карьере, а также социально-политической мобильности.

В 1993—1995 гг. ЦИМО ИЭА РАН проводил широкомасштабные исследования различных типов этнополитических ситуаций. В ходе этих исследований выявилось, что представители именно тех национальностей, которые «добыли» себе новые льготы и приоритеты, избегали манифестировать их в ходе опросов. Эта тенденция достаточно наглядно проявляется как в суверенных республиках России, так и в новых независимых государствах ближнего зарубежья. Например, по выборкам, представительным для всего городского населения, 60,3% русских

в Башкортостане, 43,9% в Татарстане и 77,4% в Казахстане указали, что принадлежность к титульной национальности дает преимущества при поступлении в вузы соответствующих республик. Среди представителей титульных национальностей доля лиц, как бы вынужденно признавших наличие указанной привилегии для своей нации, была меньше, чем среди русских, — соответственно в 1,5, 1,8 и в 2,2 раза¹⁰.

Распрощаться с концепцией и идеологией так называемой государствообразующей нации очень трудно, если принять во внимание, что отказ от нее неизбежно ведет за собой потерю монополии этноэлиты на власть, ресурсы, собственность и доходы. Попытки нарушения доставшейся в наследство от недавнего прошлого и укоренившейся в ходе суверенизации этнической «асимметрии» власти, конечно, будут вызывать яростное сопротивление.

Выведение экстерриториальных национально-культурных объединений за рамки единой системы органов государственной власти следует трактовать не как полное отделение этнического фактора от государства, установление бесправия народов и потерю ими государственной поддержки, а как право и свободу на разделение функций, отказ от пресловутого принципа «демократического централизма». Он означает сверхцентрализованное вмешательство государства в сферу национальной жизни, в том числе и в решение таких вопросов, как праздновать свадьбу или как хоронить уходящих в мир иной.

Как уже говорилось, каждая из трех линий в советском прошлом шла вразрез с другими. Огосударствление произвольно выбранных титульных наций сопровождалось насильственной ассимиляцией национальных меньшинств, еще в 1936 г. исключенных Сталиным из этнополитического лексикона и обреченных на исчезновение с этнополитической арены. Огосударствление сопровождалось репрессиями против любых проявлений защиты национальных прав личности.

В настоящее время стоит задача соединения всех трех линий — огосударствления, догосударствления, разгосударствления, с тем чтобы они действовали вместе и согласованно. Это и есть то, что я называю системой защиты и самозащиты национальных прав, или, иными словами, гражданским национальным консенсусом.

Именно в рамках этого всеобъемлющего консенсуса могут быть найдены эффективные механизмы взаимоучета, взаимоуважения и взаимодействия личностных и государственных интересов в национальной сфере. Поиск этих механизмов является оптимальным способом понимания национальной политики и канализации национального самосознания и национальной энергии.

Национально-культурные объединения как новая демократическая форма национального самоопределения, естественно, подрывают устои самоопределения в привычной форме национальной государственности. Будут ли новые организационные формы национального самоопределения «работать» на развитие национальных культур и языков, покажет время. Многое будет зависеть от энергии самосохранения, которая, конечно же, сильнее любых верхушечных этнократических структур.

Принятие закона о национально-культурных объединениях граждан продиктовано велением времени и верой в инстинкт национального самосохранения. Именно здесь теории и практики, объединив свои усилия с идеологами и активистами современных национальных организаций и движений, смогут добиться серьезных результатов и заметных сдвигов. И не только с ними.

В интересах целостности государства и взаимной безопасности необходим конструктивный диалог федеральных властей с республиканскими элитами, сформировавшимися в ходе реформации и суверенизации путем симбиоза части бывшей коммунистической партократии и части националистически настроенной интеллигенции. С указанными элитными структурами, имеющими большой опыт управления различными областями народного хозяйства и общественной жизни, обладающими большим интеллектуальным и профессиональным богатством и утвердившимися у власти вполне легитимными способами, необходим постоян-

ный диалог. Цель его в совместном создании благоприятных условий как для национального развития народов, так и для углубления межнационального сотрудничества.

Примечания

¹ Ср.: Европейская хартия о региональных языках и языках меньшинств. Красная книга языков народов России. Энциклопедический словарь-справочник. М., 1994. С. 94.

² Тишков В. Россия как национальное государство // Независимая газета. 26 января 1994 г.

³ Подробнее см.: Губогло М. Н. Башкортостан и Татарстан. Параллели этнополитического развития. Очерк I: Плоды суверенизации. М., 1994. С. 20—21 и др.

⁴ См. библиографию в кн: Этнополитическая мозаика Башкортостана. Очерки. Документы. Хроника. Т. II. Башкирское национальное движение. М., 1992.

⁵ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию «О действенности государственной власти в России». М., 1995. С. 75.

⁶ Там же. С. 76.

⁷ Шахрай С. О концепции государственной региональной политики // Независимая газета. 12 мая 1994 г.

⁸ Конституция Российской Федерации. М., 1993. С. 33.

⁹ Шахрай С. Указ. раб.

¹⁰ Подробнее см.: Губогло М. Н. Башкортостан и Татарстан. Параллели этнополитического развития. Очерк III: Урожай дезинтеграции. М., 1994. С. 14.

Three Trends in Nationalities Policy of Post-Communist Russia

Three major trends in the nationalities policy of postcommunist 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