

ЭТНОКУЛЬТУРНАЯ ПОЛИТИКА

В.Ю. Зорин

ОТ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ К ЭТНОКУЛЬТУРНОЙ: ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ ДОКТРИНЫ И ПРАКТИКИ (1990–2002 гг.)

Автор обращается к проблеме модернизации государственной концепции этнонациональной политики как политики этнокультурной. Политическая практика 1990-х — начала 2000-х гг. высвечивает такие аспекты этой политики, как взаимоотношения между федеральным центром и субъектами федерации; реабилитация репрессированных народов; формирование национальных и региональных элит; сохранение национально-территориальной формы решения этнических проблем; поддержание национально-культурной автономии; поддержка коренных малочисленных народов.

Революционный кризис и политизация этничности

Межнациональные отношения оказались в эпицентре происходивших в начале 1990-х гг. перемен, которые охватили Россию после распада СССР. Наибольшую сложность и остроту им придавали политизация, использование национального фактора как инструмента в борьбе старых и вновь формирующихся элит за власть и ресурсы. Эти процессы происходили на фоне затянувшегося «кризиса идентичности» россиян, болезненно привыкавших ассоциировать себя не с великим СССР, а именно с Россией, когда националисты разных направлений прямо противодействовали формированию единого гражданского самосознания общества. Экономические, этнические, демографические и социально-политические факторы тесно переплелись в своем воздействии на состояние национальных проблем.

При этом оказалось, что советская школа ученых, занимавшихся всем комплексом национальных проблем, исчерпала конструктивный потенциал, способный

обеспечить творческий, новаторский подход к многозначным и всякий раз оригинальным проявлениям мобилизованной этничности, этнического предпринимательства, этноконфессиональной идентификации социальных, культурных и иных групп, организаций и структур.

Поиск наиболее приемлемых механизмов регулирования этнополитических процессов, разрешения разнообразных проблем в межнациональных отношениях, в целом осуществления новой государственной национальной политики проводился одновременно на многих уровнях. Свои рецепты и проекты — от самых радикальных до сугубо консервативных и охранительных — предлагали лидеры национальных движений и организаций, руководители быстро набравших опыт политических партий, представители законодательной и исполнительной власти, ученые, общественные деятели.

При этом, как показала политическая практика, наиболее взвешенный подход, отвечающий требованиям времени и перспективным целям всесторонней модернизации России на основе учета известных исторических и иных особенностей ее развития, был предложен как учеными, так и политиками. Особую значимость имели идеи и инициативы ведущего этнолога В.А. Тишкова, вскоре принявшего непосредственное участие в разработке новой государственной национальной политики. В то же время начались выступления политиков, среди которых следует отметить В.В. Жириновского, озвучившего казавшиеся поначалу радикальными предложения, направленные на отказ от неоправданной фетишизации политического самоопределения российских этносов. На законодательном уровне в середине 1990-х гг. выработку и реализацию современной государственной национальной политики возглавил Комитет по делам национальностей Государственной Думы РФ (председатель В.Ю. Зорин).

С учетом уроков прошлого был создан Государственный комитет по делам национальностей, который в последнее десятилетие XX в. осуществил ряд важных мероприятий по реформированию и выработке новой модели национальной политики. Однако в долгосрочной перспективе практика показала явную недостаточность административных способов и институтов решения накопившихся проблем, тем более что они самым тесным образом были связаны со всеми другими животрепещущими вопросами жизни российского социума в переломное время — политическими, социальными, экономическими, культурными, психологическими, военными и международными.

Одной из главных заслуг Госкомитета была разработка в 1992 г. Концепции национальной политики РФ, которая впервые в отечественной науке и политике XX в. обратила внимание на позитивное содержание и значение института национально-культурной автономии как дополнения к системе исторически сложившихся национально-государственных образований. Речь шла об оптимизации федерального устройства, когда в перспективе равноправными субъектами федерации должны были стать укрупненные территориальные образования. Имелось в виду уравнивание статуса всех субъектов РФ и действительное укрупнение областей по региональному принципу. Как показали последующие события вплоть до настоящего времени, несмотря на острую критику со стороны ряда специалистов, эта линия в долгосрочном плане оказалась верной.

В ходе обсуждения Концепции и Федеративного договора ярко выявились разногласия между учеными и политиками, базировавшиеся не только на различных

методологических, но и политических позициях [1, с. 363–394; 2, с. 1–9]. В российской этнополитологии до сих пор сохраняются два подхода. Представители первого в соответствии с мировым опытом и наукой предлагают отказаться от политической трактовки принципа самоопределения наций, не вкладывать в него этнический смысл. Странники другого активно доказывают, что такая постановка вопроса якобы ведет к великодержавию, нарушению всех правовых норм и гуманистических принципов.

Однако сама логика федеративного строительства, реформирования основ жизнедеятельности российских этносов в рамках всесторонних преобразований в РФ в последнее десятилетие XX в. показала не только болезненность отказа от догматических стереотипов мышления и политики, но и объективную необходимость выработки новой линии. Ее контуры медленно, в противоречиях повседневной практики реформ и трансформаций обрисовывались всей совокупностью факторов реального общественного процесса.

Именно он поставил в центр политической жизни комплекс важнейших вопросов и задач — сохранение единства и целостности РФ, преодоление межэтнических и региональных конфликтов разной степени остроты и масштабов, выработка новой модели взаимоотношений центра и субъектов федерации, а также внутрисубъектных отношений, переход от политизации этничности к демократической национальной политике с приоритетным вниманием к этнокультурному ее компоненту и т. д. Все эти и многие другие проблемы были прямо связаны с системой политических, социально-экономических, демографических и культурных факторов, определявших и составлявших содержание проводившихся в стране реформ.

Немаловажное значение приобрела необходимость осознания всеми участниками политического процесса изменившегося облика России, которая стала более этнически однородной, чем СССР, где русские составляли 51 %, и в то же время остается поликультурным государством (19 % в 1999 г. составляло нерусское население). Согласование интересов личности и государства, этнических групп большинства и меньшинств должно было стать признанным приоритетом внутренней политики страны, условием сохранения ее целостности и дальнейшего прогресса.

Обратимся к конкретному опыту разработки основ национальной политики в 1990-е гг. на примере деятельности законодательных органов власти РФ. Уже при принятии в апреле 1991 г. Закона РСФСР «О реабилитации репрессированных народов» проявились все противоречия политической ситуации в стране. Это привело к ошибочной идеологической основе акта, субъектом которого стали не непосредственно пострадавшие от репрессий граждане, а этнические общности. К тому же закон допускал возможность территориальной реабилитации, тем самым создав условия для возникновения новых конфликтов.

Он не содержал в себе конкретных механизмов реализации основополагающих статей (политической, экономической, территориальной реабилитации) и был лишь правовой базой для разработки и принятия соответствующих нормативных правовых актов. Необходимо было гарантировать соблюдение законных прав и тех граждан и народов, которые не по своей вине оказались причастны к трагедиям репрессированных, а также специально оговорить, что территориальная реабилитация (ст. 6 закона) не влечет за собой переселение граждан других национальностей, которые проживают на территории репрессированных народов.

Как известно, фактор централизации государственного управления в СССР сдерживал межнациональные территориальные конфликты. Сама идея мононациональной государственности подавлялась искусственным форсированием интернационализации общественных отношений. К тому же, государственная политика не считала существенным фактором для Советского Союза в целом внутренние национально-республиканские границы. Да и в ментальности общества они также уступали место куда более важным представлениям о единстве и целостности страны как общей Отчизны советских людей.

Однако проблемы адекватного соотношения национальной и государственной территории, особенно в связи с реабилитацией репрессированных народов, не только не были сняты с повестки дня, но и приобрели новое звучание после распада СССР. К тому же, национальная политика не может не учитывать динамику состава населения территорий, становящихся объектом надежд и притязаний.

Исторический опыт XX столетия свидетельствует, что любая попытка принудительного изменения территории проживания этноса в ущерб другому (или его части) закладывает мину замедленного действия там, где проведено искусственное разграничение. Ареал жизнедеятельности этноса объективно является одной из коренных его ценностей, а потому менее болезненно и более спокойно процесс реабилитации территорий мог бы происходить лишь при существенных изменениях в национальном самосознании, в том числе в исторической памяти этносов, а также при смене общественно-политических и национальных ориентиров в целом.

Это учитывали ученые и специалисты, занимавшиеся проблемами репрессированных народов России в 1990-е гг. Уже при подготовке законопроекта многие ученые, а также парламентарии заметили указанные недостатки документа и выступали за их устранение. К ним относятся Комитет Верховного Совета РСФСР по вопросам межреспубликанских отношений, региональной политике и сотрудничеству, Комитет по вопросам работы Советов народных депутатов и развитию самоуправления, Комитет по науке и народному образованию, Комитет по делам инвалидов, ВНИ проблем укрепления законности и правопорядка Прокуратуры СССР. Однако общая социально-психологическая атмосфера революционной ломки, «бури и натиска», доминировавшая в обществе, повлияла на судьбу закона и привела затем к необходимости поиска и выработки дополнительных мер по исправлению названных недостатков.

В результате в июне 1992 г. Комиссия Совета Национальностей Верховного Совета РФ по репрессированным народам рассмотрела законопроект «Об установлении переходного периода по государственно-территориальному разграничению в Российской Федерации». 3 июля этот закон принял Верховный Совет. В нем объявлялся мораторий на территориальную реабилитацию и все территориальные переделы в стране. Закон предусматривал разработку в течение переходного периода законодательных актов о границах и порядке решения вопросов, связанных с изменением государственно-территориального деления России.

В Государственно-правовом управлении при Президенте РФ рассматривался проект концепции реализации Закона РСФСР «О реабилитации репрессированных народов». В частности, обращалось внимание на то, что попытки волевого решения вопросов территориальной реабилитации могут вызвать серьезные эксцессы, в связи с чем предлагалось временно приостановить действие статей 3 и 6 дан-

ного закона. Как этап на пути к решению национально-территориальных проблем допускалось создание национально-административных единиц — сельсоветов, поселков, районов — и органов национально-культурной автономии [3].

Эта позиция подтверждалась событиями в регионах. Так, еще в конце октября 1991 г. на имя Б.Н. Ельцина поступило обращение от представителей Саратовской, Астраханской, Ростовской областей, Дагестанской и Северо-Осетинской АССР, в котором говорилось о «катастрофическом обострении» конфликтной ситуации на территории Юга России и в Центральном Поволжье в связи с началом реализации закона о реабилитации. Наряду со вспышками вооруженного противостояния на Северном Кавказе возникла «настоящая реальная угроза гражданской войны <...> Многими лидерами общественных движений статьи 3 и 6 закона истолкованы как официальное разрешение на перекройку существующих административно-территориальных границ. При этом полностью игнорируется часть 3 того же закона о недопустимости ущемления прав и законных интересов народов, проживающих на спорных территориях». Авторы обращения «от имени миллионов сограждан» настаивали на исключении из Закона РСФСР «О реабилитации репрессированных народов» статей 3 и 6, послуживших «поводом для межнациональных конфликтов и началом развала единой России» [3].

Как известно, в последующем эти опасения подтвердились, и органы власти в центре и на местах были вынуждены принимать самое активное участие в урегулировании этнополитических противоречий и конфликтов, выраженных нередко в крайне острой форме.

Вместе с тем сам процесс реабилитации граждан разных национальностей, пострадавших от репрессий, имел важнейшее значение для демократизации национальной политики. 1 июля 1993 г. был принят Закон РФ «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О реабилитации репрессированных народов"», который сыграл существенную роль в определении компенсации ущерба, понесенного народами. Специальные постановления Верховного Совета РСФСР: «О реабилитации российских корейцев» от 1 апреля 1993 г., «О социально-экономической поддержке балкарского народа» от 10 июня 1993 г., «О реабилитации российских финнов» от 29 июня 1993 г., «О мерах по государственной поддержке экономического и социального развития Карачаево-Черкесской Республики» от 12 мая 1993 г., «О мерах по реабилитации карачаевского народа и социально-экономической поддержке Карачаево-Черкесской Республики» от 30 октября 1993 г. — также наполняли реальными мероприятиями столь важный и объективно необходимый для всего общества процесс.

Не менее важным направлением национальной политики стала линия учета резкого усиления активности национальных и региональных элит, вылившейся в так называемый «парад суверенитетов». В авангарде оказались властные структуры Татарстана, которые при опоре на мощный подъем националистических настроений приняли конституцию, в которой республика фактически определялась как суверенное государство с его важнейшими атрибутами. Это стимулировало инициативу бывших советских автономий, а вслед за ними краев и областей России (Вологодская и Свердловская области) по повышению своего статуса и расширению полномочий субъектов федераций с их законодательным закреплением в правовых актах регионов. Якутия, Башкортостан и Татарстан перестали платить налоги в

федеральный бюджет. При этом ряд лидеров демократического движения (Г.В. Старовойтова и др.) в своем стремлении покончить с советским прошлым перешли к другой крайности, игнорируя или не замечая реальной опасности безоговорочной поддержки национальных движений.

Противоречия между центром и республиками были порождены неразвитостью федеративных отношений, неэффективностью сугубо централизаторского начала в управлении регионами, несоответствием между фактической самостоятельностью местных властей в хозяйственной деятельности и отсутствием необходимой для ее реализации юридической базы. Уже в начале 1991 г. свыше 150 российских административных единиц обратились к федеральным властям с просьбой об образовании на их территории так называемых «свободных экономических зон». Только в октябре 1993 г. прозвучало официальное признание необходимости пересмотра концепции экономической реформы и переноса центра тяжести экономических преобразований в регионы России. С 28 до 40 % за 1992–1993 гг. была увеличена доля региональных бюджетов в консолидированном бюджете страны, несколько расширены права всех регионов во внешнеэкономической деятельности [4].

Однако центробежные тенденции по-прежнему оставались наиболее мощными, к тому же лоббировались различными партиями. В то же время нарастало противоборство между национально-территориальными и административно-территориальными образованиями, основы которого были заложены еще Конституцией СССР 1936 г. Национальная идея стала активно использоваться этнократической элитой республик в целях поддержания мобилизационной готовности населения, применялась как идеологическое орудие сепаратизма. Рост национального самосознания и «антиимперские» настроения умело включались в арсенал средств для завоевания власти в Чечне, где группа Д. Дудаева свергла председателя Верховного Совета Чечено-Ингушской республики и затем заявила о выходе из состава РФ [5].

В 1990–1992 гг. все республики приняли декларации о суверенитете, в конституциях ряда из них (Татарстан, Саха-Якутия и др.) были зафиксированы положения, угрожавшие суверенитету и целостности РФ. Края и области также проявили активное стремление к повышению своего статуса и расширению полномочий. В русских административно-территориальных единицах требования расширения самостоятельности не выходили за рамки экономических, а также децентрализаторских реформ. В некоторых же автономиях экономическая и административная самостоятельность рассматривалась местной политической элитой как переходная ступень к полной независимости.

Серьезную угрозу целостности государства составила и борьба законодательной и исполнительной власти центра, обострившаяся к весне 1993 г. Региональные власти привлекались сторонами конфликта в качестве союзников, что привело к ослаблению всех государственных институтов. Лишь после трагических событий октября 1993 г. центральная власть обрела возможность усилить влияние на регионы, прежде всего путем поиска согласия и компромиссов. Это нашло отражение в договоре «О разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и Республики Татарстан». Он стал возможным вследствие изменения отношения к федеральной власти со стороны лидеров республик и развития идеи гражданского согласия в качестве основной политической доктрины. В

итоге были резко ослаблены позиции радикальных националистических сил в Республике Татарстан.

В то же время неспособность федеральной власти в тот период действительно контролировать основные рычаги влияния на регионы привела в дальнейшем к росту регионализма и уже в конце века осознавалась руководством страны как необходимость более сбалансированных отношений между центром и субъектами федерации. В итоге в последние годы началось закономерное усиление управленческой вертикали, в том числе с приведением законодательства республик в соответствие с общероссийским.

Совершенно очевидно, что преодоление противоречия между неадекватностью современным условиям этнонациональной формы государственного устройства, с одной стороны, и их реальной укорененностью в политической структуре РФ, равно как и в сознании многих людей — с другой, возможно лишь как постепенный процесс. Он связан с укреплением первых позитивных плодов существования новой федерации, изменением психологии, реальных социально-экономических условий жизнедеятельности общества, с политической стабилизацией в стране.

Национальная политика 90-х гг. XX в., несмотря на ее переходный характер, революционные обстоятельства формирования и реализации, в целом была направлена на формирование в обществе понимания того, что основная форма самоопределения — это право представителей всех этносов участвовать в общегосударственном механизме власти для отстаивания своих интересов и развития своей культуры. Целостность государства с международно-правовой точки зрения наилучшим образом обеспечивается проведением демократической национальной политики, направленной на поддержание единства гражданского общества и многообразия его этнических составляющих.

В основу такой политики входят принципы национального паритета и межнационального партнерства, предполагающего равенство республик и других субъектов федерации по отношению к федеральной власти и национальности. Равенство прав предполагает отказ от исключительных возможностей контроля над территорией, институтами власти и природными ресурсами, а также необходимость принятия согласованных решений с учетом интересов различных этнических групп. Кроме того, государство призвано создавать условия, позволяющие представителям разных национальностей самостоятельно определять и реализовывать свои социально-культурные цели, защищать свои права и свободы, создавать свои ассоциации, общества и другие институты гражданского общества.

Важнейшую роль национальные аспекты играют в развитии и совершенствовании федеративной сущности российского государства. Государственная национальная политика шире федеративной по субъектам, которые вовлечены в ее сферу — это не только федеральный центр и субъекты РФ, но и широкий круг национальных общественных объединений, представляющий этносы, этнические группы, диаспоры и меньшинства на всей территории страны.

Кроме указанного принципа равноправия субъектов национальной политики, в ней принципиально важно и то, что государствообразующими выступают все нации и этнические группы, и это отнюдь не преуменьшает исторической роли русского народа как собирателя российских земель и первооснователя общего государства.

Подписание 31 марта 1992 г. Федеративного договора и принятие Конституции РФ в декабре 1993 г. имело принципиальное значение для судьбы государственности и определения сущности национальной политики на современном этапе. В частности, единственным носителем суверенитета России является ее многонациональный народ. Этничность отделена от государственного строительства, что выразилось в отказе от терминов «национально-государственный», «национально-территориальный» и т. п. Закреплено равноправие субъектов федерации и сохранена историческая преемственность государственно-правовых традиций, прежде всего в наименованиях субъектов РФ.

Конституция предусматривает право на «сохранение родного языка», права малочисленных народов (ст. 68, 69). Зафиксировано также, что «каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества» (ст. 26); «не допускается пропаганда или агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального или языкового превосходства» (ст. 29). Таким образом, Основной Закон Российской Федерации закрепил мультиэтническую модель нашего общества.

При этом многие положения Федеративного договора нашли отражение в Конституции РФ. В частности, в соответствии с частью 3 статьи 11, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов осуществляется самой Конституцией, Федеративным договором и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Заключительные и переходные положения Конституции предусматривают также (п. 1), что в случае несоответствия положений Федеративного договора положениям Конституции действуют положения Конституции, и положения Федеративного договора не могут рассматриваться как ее составная часть [6, с. 301].

Вместе с тем, несмотря на равноправие субъектов федерации, она отличается асимметричностью, поскольку включает в свой состав государственные образования, сформированные по разным принципам — национально-территориальному (республики, автономии) и территориальному (края, области, города федерального значения). Это обусловило определенные различия в их правовом статусе, в уровне социально-экономического развития. Асимметричность связана с характером двусторонних договоров о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти одного из субъектов Российской Федерации [6]. В частности, в 1994 г., как уже указывалось, был подписан такой договор с Республикой Татарстан. Она признавалась субъектом международного права, уровень суверенности был значительно повышен. Такой компромисс был следствием и причиной дальнейшего ослабления вертикали власти в стране, хотя он и снизил накал националистических и сепаратистских настроений в республике.

Доктринальный сдвиг произошел в феврале 1994 г., когда в первом послании Президента РФ вновь избранному Федеральному Собранию впервые признавалось, что сама структура государства является причиной этнической напряженности. Отмечая историческую необходимость существования и этнотерриториального, и административно-территориального принципов построения РФ, в послании в то

жв время подчеркивалось, что противоречия между ними будут уменьшаться: на основе нового понимания нации как согражданства, которое заложено в Конституции. Не менее важно и указание на то, что ни одна этническая группа не может обладать исключительным правом контроля над территорией, политическими институтами и ресурсами [7].

В 1994 г. был создан также Конгресс национальных объединений России (КНОР) — общественный союз всероссийских и межгосударственных организаций национальных меньшинств — диаспор, не имеющих в пределах РФ национально-территориальных образований или проживающих вне таковых.

В настоящее время в КНОР входят Объединение украинцев России, Азербайджанская гражданская Ассамблея, Союз поляков в России, Ассоциация еврейской культуры и Федерация еврейских организаций и общин, Общество грузин России, Общество армянской культуры и Международная армянская Ассамблея, Общество молдавской культуры, Объединение греческих общин России, Ассоциация корейцев России, Ассамблея курдов СНГ, Уйгурское культурно-просветительное общество, Общество ассирийской культуры, Российский клуб. С учетом того, что эти организации имеют региональные отделения во многих субъектах РФ, КНОР является одним из самых представительных общероссийских национальных объединений. Он выступил инициатором и организатором Первой Всероссийской конференции «Диаспорные народы, государство и общество» (1996 г.), в которой приняли участие представители многих российских диаспор, органов государственной власти РФ и ее субъектов. Решения конференции реализуются в мероприятиях властных органов всех уровней в рамках положений Концепции государственной национальной политики Российской Федерации. Президиум КНОР принимал непосредственное участие и в подготовке проекта Закона «О национально-культурной автономии» [8].

Трансформация государственности в 1990-е гг. также повлияла на существо и направленность национальной политики России. Это выразилось в деятельности Государственной Думы, в составе которой уже в первом созыве были созданы Комитеты по делам национальностей и по делам Федерации и региональной политике.

Кризисное состояние экономики, социально-политические противоречия в обществе, крайнее напряжение межнациональных отношений на Северном Кавказе, проблемы вынужденных переселенцев и беженцев ставили перед Комитетом и Думой в целом задачу оперативной законодательной работы, способной обеспечить юридические основания демократической национальной политики и разрешения конфликтных ситуаций в этой сфере. Это требовало укрепления всех институтов власти, налаживания конструктивного взаимодействия их с общественными, прежде всего национальными структурами и силами, налаживания действенных механизмов реализации прав и свобод гражданина независимо от его этнической принадлежности.

Комитет Государственной Думы по делам национальностей под председательством Б.Б. Жамсуева разработал и внес в парламент законопроекты «Об основах отношений между краем, областями и входящими в их состав автономными округами», «О национально-культурном объединении граждан», «О национальных меньшинствах», «Об общих принципах местного самоуправления на территориях компактного проживания национальных меньшинств и коренных народов в Российс-

кой Федерации». Они должны были способствовать решению ряда наиболее чувствительных этнических проблем в стране, однако не были приняты. Одобренный Думой 20 июля 1995 г. законопроект «Основы правового статуса коренных малочисленных народов России» не был утвержден Президентом РФ.

Такая судьба законотворческой деятельности парламента первого созыва примечательна. Она объясняется многими факторами — отсутствием опыта подобной работы у депутатов и представителей других институтов власти, остротой самих межэтнических отношений, влиявшей на позицию разработчиков проектов и общество в целом, слабостью концептуального переосмысления основ и направленности национальной политики в новой России, которое происходило в крайне сложной политической, идеологической, психологической и интеллектуальной атмосфере.

Тем не менее, наработанный в 1-й Думе опыт имел позитивное значение — отрабатывались процедурные и согласительные механизмы законодательной деятельности, апробировались разные элементы моделей и концепций национальной политики, на парламентских слушаниях создавалась возможность выявить позицию представителей органов власти, ученых, общественности по особо важным проблемам текущей политики.

В частности, 21 марта 1995 г. Комитетом по делам национальностей были проведены слушания «Северный Кавказ: проблемы межнациональных отношений, укрепления единства Российской Федерации». Осуждая военную акцию в Чечне, анализируя различные аспекты проблемы в целом, участники слушаний предложили в принятых ими рекомендациях комплекс мер, направленных на решение проблемы. Особое значение придавалось реализации ранее принятых законов, решений и государственных программ, развитию интеграции усилий общественных структур региона, оптимизации деятельности Министерства по делам национальностей и региональной политике, использованию традиционных форм и институтов этносообществ, опыта советского времени в урегулировании межэтнических отношений.

25 мая 1995 г. состоялись парламентские слушания по проблемам репрессированных народов, на которых был дан анализ проведенной с конца 1980-х гг. работы, выявлены противоречия и недостатки в законодательной базе реабилитации репрессированных народов, отмечены позитивные изменения в их положении. К примеру, в 1993–1994 гг. были достигнуты соглашения между Дагестаном и Калмыкией, между Калмыкией и Астраханской областью по поводу использования (аренды) пастбищ, ставших объектом территориальной реабилитации. В 1992–1994 гг. проводилась индивидуальная денежная компенсация в Кабардино-Балкарии и Ингушетии, Республике Дагестан было выделено 384 млн рублей для осуществления программы переселения лакцев и возвращения на их место ранее проживавших здесь чеченцев-аккинцев.

В восстановленных республиках репрессированных народов интенсивно возрождались национально-культурная деятельность — были открыты учебные заведения, вводилось изучение национальных языков в школах, создавались национальные средства массовой информации, театры и т. д. [9, с. 3–9, 10–15].

В Думе 2-го созыва Комитет по делам национальностей создал 4 подкомитета — по национально-культурному развитию и согласию народов Российской Фе-

дерации, по коренным малочисленным народам, по делам репрессированных народов, беженцев и вынужденных переселенцев, по делам национально-культурного возрождения русского и других народов.

В основу концепции законотворческой работы Комитета был положен принцип внепартийности государственной национальной политики, исключения национального вопроса из поля межпартийной борьбы. Только так можно нейтрализовать шовинизм, национализм, снять уродливые деформации, возникающие в ходе межэтнических конфликтов во всех сферах жизни общества.

Особое значение в этом смысле имела разработка и принятие Концепции государственной национальной политики в 1996 г. Она означала завершение периода открытой и завуалированной конфронтации исполнительной и законодательной власти в национальной сфере, переход к конструктивному взаимодействию в поиске продуктивных решений.

В ходе обсуждения Концепции, в том числе на парламентских слушаниях 19 марта 1996 г. высказывались важные идеи, составившие основу согласованных действий в проведении национальной политики. В частности, полномочный представитель Президента РФ в Думе А. А. Котенков обратил внимание на необходимость формирования в обществе понятия «народ» как государствообразующей общероссийской общности гражданского типа. Думский Комитет по делам национальностей выдвинул важнейшие положения демократического видения национальной политики:

— оптимизация государственного устройства России на основе принципов федерализма — одна из приоритетных задач внутренней политики;

— реализация прав граждан, связанных с их национальной принадлежностью, должна предусматривать многообразные формы самоопределения и самоорганизации. При этом особенно важно признание правомерности культурно-национальной автономии;

— общегосударственная национальная политика должна непременно учитывать потребности развития русского народа как одной из главных опор самой государственности [10, с. 16–18].

Концепция была утверждена Указом Президента РФ 15 июня 1996 г. и закрепила принципы государственной национальной политики, определила ее основные цели и задачи, пути развития новых федеративных отношений, национально-культурного самоопределения народов России, основные направления программ их развития и межнационального сотрудничества, а также механизмы реализации национальной политики. Ее утверждение создало правовую, идейную и политическую основу деятельности всех ветвей власти, политических сил и общественных организаций.

Немаловажное место в истории национальной политики России конца XX в. занимает и история принятия Закона РФ «О национально-культурной автономии». Она демонстрирует, насколько трудно и вместе с тем закономерно происходил отказ от догматического подхода к господствовавшему долгие десятилетия внутриреспубликанскому институту правового регулирования национальных отношений. Национально-культурная автономия рассматривается как форма самоопределения представителей определенных этнических общностей, их добровольной самоорга-

низации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры.

Принятие принципиально важных для дальнейшего совершенствования национальной политики Концепции государственной национальной политики» и Закона РФ «О национально-культурной автономии» (НКА) привело к расширению форм организации национальной жизни за счет признания национальных экстерриториальных общественных объединений как эффективной формы демократизации общественной жизни в одной из наиболее чувствительных сфер. В поле национальной политики были включены все народы, независимо от наличия или отсутствия своих административных образований. К тому же реально создавалась возможность разгосударствления в практике самоопределения народов, расширения пространства формирования гражданского общества за счет НКА.

Создание Ассамблеи народов России как общественного движения должно компенсировать отсутствие в парламенте палаты национальностей, которая была в Совете Федерации до 1993 г. Съезды НКА и Ассамблеи, их участие в обсуждении готовящихся законов в сфере этнополитики также имеют существенное значение в выстраивании нового типа и новых форм сосуществования народов России.

В то же время опыт показывает, что слабая эффективность деятельности национально-культурных объединений объясняется отсутствием реальной поддержки со стороны государственных органов, координации и взаимодействия таких объединений. Эта проблема связана с механизмом реализации принятого закона, который предусматривает определенный порядок учреждения и регистрации национально-культурной автономии, создание консультативных советов по их делам при Правительстве РФ, органах исполнительной власти субъектов федерации и органах местного самоуправления. Закон впервые дал юридическое право на политическое представительство через этнокультурные общественные институты.

Во второй половине 1990-х гг. были достигнуты определенные позитивные сдвиги в реализации Концепции государственной национальной политики и Закона «О национально-культурной автономии». Так, в стране действовало 1500 общественных национальных объединений. Только в Республике Башкортостан были созданы башкирские и другие национальные школы и 920 детских садов с обучением на родном языке, отделения в педагогических учебных заведениях (татарское, удмуртское, марийское, чувашское и т. д.), действуют Сибайский детский театр «Суппан», Туймазинский татарский театр, Уфимский государственный татарский театр «Нур», Стерлитамакский башкирский драматический театр, художественная галерея народного творчества «Урал», киностудия «Башкортостан». В репертуаре творческих коллективов, средствах массовой информации и других сферах общественной жизни представлены все этнические группы, проживающие в республике [8; 11, с. 39, 40, 48].

По данным органов юстиции к 2002 г. созданы и прошли регистрацию 7 национально-культурных автономий федерального уровня (украинская, немецкая, корейская, белорусская, татарская, сербская, лезгинская), около 70 регионального и почти 180 местного уровня. Наибольшее их количество зарегистрировано в Москве — 49 НКА, затем следует Свердловская область — 27 НКА, Краснодарский край — 12, Саратовская область — 8. Этот процесс продолжает активно развиваться.

В соответствии с Законом «О национально-культурной автономии» постановлением Правительства от 18 декабря 1996 г. при нем образован Консультативный Совет по делам национально-культурных автономий. Основу его составил прежде всего Президиум Конгресса национальных объединений России, представляющий действующие национальные общественные объединения федерального уровня. В него входят также представители органов исполнительной власти, Государственной Думы.

Практика применения Закона выявила необходимость уточнения используемой в нем терминологии, упрощения порядка учреждения НКА, а также разработки правовых основ государственной финансовой поддержки НКА. К примеру, органы юстиции Тюменской области отказали в регистрации местной национально-культурной автономии, несмотря на то, что были созваны сходы и собрания в национальных поселках по ее учреждению. Отсутствие ранее действовавших и зарегистрированных общественных объединений подобного рода помешало преодолеть бюрократические барьеры. В настоящее время разработан и внесен на рассмотрение Государственной Думы проект Федерального Закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О национально-культурной автономии" от 17 июня 1996 года». 27 июня 2001 г. проект данного закона был принят в первом чтении [12, с. 329, 337–342].

Проблемы совершенствования национальной политики в разных аспектах регулярно обсуждались на парламентских слушаниях. Среди них такие темы, как «Концепция государственной национальной политики Российской Федерации и Вооруженные Силы Российской Федерации» (Москва, январь 1997 г.), «О реализации Концепции государственной национальной политики Российской Федерации на примере федеральной программы возрождения и развития финно-угорских народов России» (Санкт-Петербург, январь 1997 г.), «Национальный вопрос в Российской Федерации: поиски, иллюзии, возможности» (Москва, 22 апреля 1997 г.), «О плане первоочередных мероприятий по реализации Концепции государственной национальной политики российской Федерации» (Улан-Удэ, июнь 1997 г.), «О мерах, принимаемых федеральными органами исполнительной власти по содействию в обустройстве вынужденных переселенцев из Чеченской Республики, избравших постоянное место жительства на территории Российской Федерации» (Москва, октябрь 1997 г.), «О политической и социально-экономической ситуации на Северном Кавказе и ходе переговорного процесса федерального центра с Чеченской Республикой» (Москва, октябрь 1997 г.), «О концепции к разработке государственной программы национально-культурного развития русского народа» (Москва, ноябрь 1998 г.) и др.

Тема последних в данном перечне слушаний заслуживает более подробного анализа. В условиях глобализации национальных проблем во всем мире, роста национализма и снижения толерантности народов России к национальным проблемам важно не допустить использования национального вопроса в политических баталиях. В то же время очевидны актуальные проблемы русского этноса — демографические, экономические, культурные и языковые.

Принятое в июне 1996 г. постановление Правительства РФ «Об утверждении федеральной целевой программы "Русский язык"» проводилось в жизнь медленно и неэффективно, а сам русский народ в силу исторических особенностей развития

государства в XX в. оказался в крайне сложном положении. Участники слушаний в своих рекомендациях подчеркнули государствообразующую функцию русского народа, необходимость его всемерной поддержки в интересах укрепления единства и целостности нашей государственности. Был предложен перечень первоочередных мер для решения этой задачи.

В 1999 г. был утвержден еще один важный для национальной политики России Закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». С этой проблемой тесно связан правовой статус республик РФ, которому были посвящены парламентские слушания в феврале 1998 г.

В центре дискуссии находились вопросы о сущности нового федерализма в РФ, основанного на асимметричности государственного устройства, о преодолении фактического неравенства субъектов федерации в экономических и финансовых отношениях, о приведении в соответствие законодательства республик с общероссийским правовым полем. В конечном счете прения обнажили различия в подходах представителей разных политических сил, прежде всего — федерального центра и региональных лидеров, а также определенное отставание законотворческого процесса от требований жизни, что, впрочем, естественно для переходного периода, в котором находится страна.

Свой вклад в развитие национальной политики внес и Совет Федерации Законодательного Собрания РФ. Его деятельность по созданию нормативно-правовой базы по урегулированию конфликтов, например, развивалась по следующим направлениям: анализ ситуации (проведение слушаний, изучение содержания проблем в аппаратах соответствующих Комитетов, заслушивание на заседаниях Совета Федерации должностных лиц соответствующих ведомств), принятие заявлений и обращений по конкретным вопросам, создание специальных комиссий, деятельность миротворческого характера в регионах конфликтов, принятие постановлений и законов.

В частности, только в 1995–1998 гг. Совет Федерации 4 раза обращался к проблеме урегулирования осетино-ингушского конфликта 1992 г. 17 апреля 1997 г. в своем постановлении Совет рекомендовал Президенту РФ Б.Н. Ельцину образовать полномочную госкомиссию для комплексного решения вопросов по преодолению последствий конфликта. В документе констатировалось неудовлетворительное исполнение соответствующих указов Президента России и постановлений Правительства и Совета Федерации. Верхняя палата Законодательного Собрания одновременно обратилась к правительству с призывом в срочном порядке обеспечить выделение предусмотренных федеральным бюджетом на текущий год средств в размере 200 млрд. рублей на преодоление последствий конфликта. Как отметил председатель специальной комиссии президент Кабардино-Балкарии В. Коков, за последние годы ни один из принятых нормативных актов по этой проблеме не был выполнен до конца. Говоря о необходимости создания госкомиссии, он подчеркнул, что разрешением последствий конфликта занимается масса федеральных ведомств, а также комиссий и департаментов, но в итоге никто ни перед кем за проделанную работу не отвечает.

12 ноября 1998 г. Совет Федерации обратился к Президенту РФ Б.Н. Ельцину и Председателю Правительства РФ Е.М. Примакову в связи с необходимостью при-

нения неотложных мер по преодолению последствий осетино-ингушского конфликта. В документе предлагалось создать условия для беспрепятственного возвращения вынужденных переселенцев в места их прежнего проживания, принять меры по обеспечению безопасности граждан и усилению борьбы с преступностью. Особое внимание было уделено финансированию мероприятий по ликвидации последствий конфликта, предусмотренных федеральным бюджетом на 1998 г. В первую очередь предлагалось изыскать средства на адресную помощь вынужденным переселенцам. В обращении отмечалась необходимость включить в проект федерального бюджета на 1999 г. отдельной строкой расходы на восстановительные работы и компенсацию ущерба гражданам, пострадавшим в результате конфликта. Предлагалось также образовать федеральную государственную комиссию для координации деятельности по преодолению последствий конфликта.

Эти и аналогичные мероприятия и инициативы, исходившие как от центральных, так и ряда региональных органов власти и общественных сил, к сожалению, вплоть до конца столетия не получили должного развития и реализации. Во многом такое положение было связано с недостатком политической воли и слабостью федерального центра, незавершенностью процессов перераспределения рычагов власти и ресурсов в субъектах федерации, а также между центром и этими субъектами, продолжающейся политизацией этничности, кризисным состоянием экономики и социальной нестабильностью в обществе в целом.

Дестабилизирующее влияние на весь Северный Кавказ, характер социально-политических процессов в регионе оказывала обстановка в Чечне. Начиная с 1991 г. здесь развернулось противостояние сепаратистского движения за создание независимого государства Ичкерия и федеральной власти. Вооруженные конфликты в форме «войн» за самоопределение возникали и в других регионах бывшего СССР (Нагорный Карабах, Южная Осетия и Абхазия, Приднестровье и др.). Но именно в Чечне события развивались в сторону затяжной, с десятками тысяч жертв войны. Она имеет давние корни и нуждается в глубоком научном анализе всех сторон процесса. Такой подход, с изложением хронологии конфликта, осуществляется рядом современных ученых и политиков*.

Вялая, поверхностная и недальновидная политика, несогласованность действий всех ветвей власти РФ по выработке и проведению единой линии поведения, достижению единой цели в обеспечении стратегических интересов России в 1990-е гг. сыграла негативную роль в конфликтной ситуации. Многие проблемы и трудности в сфере межнациональных отношений были обусловлены отсутствием четкого механизма осуществления принимаемых решений. Давали о себе знать параллелизм и дублирование в деятельности федеральных органов государственной власти, слабое взаимодействие с региональными структурами, недостаточное использование возможностей политических партий и общественных организаций, национальных движений и традиционных для Северного Кавказа методов народной дипломатии.

Кроме того, российская политика на Кавказе плохо учитывала то, что в связи с распадом СССР и образованием независимых государств и суверенных республик Кавказ стал ареной борьбы за сферы влияния для самых могущественных политических и экономических сил не только Востока, но и Запада. В этой борьбе исполь-

* См. напр.: [5; 13–17].

зуются политические, экономические, культурные рычаги, особенно активно в последнее время эксплуатируется религиозный фактор, что очень опасно.

Речь идет также о профилактике, предупреждении и участии в урегулировании внутриконфессиональных конфликтов. Это относится к конфликту между сторонниками воинственного ваххабизма и последователями традиционного ислама в России, особенно на Северном Кавказе*. При этом следует иметь в виду, что религиозный фактор вообще изначально не был главным в событиях в Чечне, религиозное возрождение шло одновременно с другими процессами. Он был использован в политических целях уже в ходе войны, и т. н. «чистый ислам» (ваххабизм) как наиболее его воинственный вариант был обращен к молодому поколению, не знавшему истинной веры. Кроме того, обращение к религии вообще характерно для экстраординарных ситуаций, когда общество нуждается в мощных средствах мобилизации и в то же время в психологической защите от тягот и потерь.

Теория самовыгорания, саморазрешения конфликтов чрезвычайно опасна для единства Российской Федерации. При этом ответственность за разрешение конфликтов лежит прежде всего на институтах федеральной власти. При анализе чеченской проблемы и путей ее решения необходимо также иметь в виду, что на Северном Кавказе расположены 9 из 21 национально-государственного образования РФ. Любые попытки изменения их статуса, а тем более укрупнение субъектов сверху, введение принципа назначаемости высшего должностного лица и прочие идеи и новации некоторых радикальных политиков лишь усложняли ситуацию. Политический потенциал сложившегося административно-территориального устройства в 1990-е гг. не был исчерпан, и наиболее актуальной оставалась задача укрепления как федерального центра, так и регионов, при их сбалансированных взаимоотношениях и взаимодействии.

Усиление роли Северного Кавказа как зоны соприкосновения интересов мировых держав, места непосредственного функционирования мировых конфессий также требовало от государственных органов власти проведения четкой и последовательной линии на сохранение государственно-территориальной целостности Российской Федерации, поддержание политической стабильности, установление в регионе межнационального мира и гражданского согласия.

Универсальных рецептов разрешения или предотвращения конфликтов не существует. Тем более на Кавказе с его спецификой межклановых и межнациональных отношений, социальной структурой и т. д. Однако принципиальные подходы известны. Они предусматривают взвешенность и сбалансированность действий власти при четкой и недвусмысленной их формулировке, четкое разграничение полномочий органов исполнительной власти центра и субъектов региона, адекватность принимаемых мер складывающейся обстановке, создание правовой базы процедуры урегулирования и предотвращения конфликтов с устранением противоречий между федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ, устранение социальных предпосылок возникновения кризисных ситуаций [15; 20].

Понятно, что столь всеобъемлющий подход не мог быть реализован в короткие сроки. Решение чеченской проблемы нельзя форсировать, оно должно опираться на серьезную экспертную проработку процесса принятия решений, учитывающих не только текущие, но и приоритетные задачи российской политики на Кавказе,

* О ваххабизме подробнее см. например: [18, с. 1113–1116; 19].

стратегические интересы как России и других государств, так и самих народов региона.

С конца 1999 г. намечился и затем оформился поворот в национальной политике государства на Северном Кавказе и прежде всего в Чечне. Он отличается твердым и последовательным проведением в жизнь решений, направленных на искоренение бандитизма и самих его основ, связанных с интересами не только сепаратистских антигосударственных сил в самой Чечне, но и международных террористических структур.

Заметный сдвиг произошел и в плане привлечения к программе и политике урегулирования реальных субъектов чеченского политического процесса представителей широкой общественности и конфессии. Все более осязаемым становится утверждение в общественном сознании крайне важного представления о том, что Чечня и сами чеченцы являются полноправной и в той же мере ответственной частью Российской Федерации. В этом плане огромная роль принадлежит средствам массовой информации, учреждениям образования и культуры. Так, только в 1999 г. более 700 молодых людей из Чечни поступили в российские вузы за счет бюджета страны [15].

Привлечение к работе в органах государственной власти специалистов высокой квалификации из числа лиц чеченской национальности на местном и федеральном уровнях, их назначение на ответственные посты наряду с представителями других национальностей имеет большой резонанс в чеченском обществе. В частности, специальным представителем Президента РФ по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Чечне в 2002 г. назначен А.-Х. Султыгов.

Решающим условием стабилизации ситуации в Чечне и во всем Северокавказском регионе является, безусловно, восстановление экономики и социальной сферы. При этом помощь Чечне, ее официальным структурам прямо связана с жесткой и демократической системой власти, способной обеспечить там правопорядок, защитить жизнь, права и свободы, собственность граждан. С решением данной задачи согласуется и программа возвращения беженцев, существенная часть которых способна своим интеллектуальным и профессиональным потенциалом внести весомый вклад в возрождение республики.

Укреплению начал толерантности, гражданского согласия в регионе должны способствовать также меры государственной поддержки традиционного ислама, что соответственно ослабит влияние радикальных религиозных течений на Северном Кавказе, создаст более прочные основания для доверия населения к власти. Местное законодательство, а также федеральные власти не могут не учитывать особенности правового сознания и традиционную культуру чеченцев, что предполагает правовой плюрализм и легализацию тарикатского шариата.

В целом многообразие конфессий, как и этносов, цивилизаций и культур в нашей стране составляет уникальный источник дальнейшего роста и стабильности. Государственно-церковные отношения должны стать одной из приоритетных задач власти и общества в XXI веке. При этом ключевую роль играет решение двух проблем. Первая — подготовка достаточного количества квалифицированных чиновников, способных содействовать умножению совместных усилий государства и церкви, в том числе ислама, в решении общих стратегических и тактических задач.

Среди них — укрепление целостности геополитических позиций в мире, борьба с сепаратизмом и терроризмом, возрождение духовности и укрепление нравственных основ развития общества. Вторая — подготовка отечественного духовенства, в том числе мусульманского, что крайне важно для Северного Кавказа. Государство, не вмешиваясь в вопросы выработки единого образовательного стандарта для мусульманских священнослужителей, о необходимости которого было принято решение, может и должно создать благоприятные условия для такой работы.

Еще одна острая и крайне важная в долгосрочной перспективе проблема, связанная с ситуацией на Северном Кавказе, — адаптация и интеграция в нормальную социокультурную жизнь молодежи Чечни, дабы исключить возможность превращения ее в социальную базу сторонников войны и насилия. Это не отрицает, а предполагает первоочередный характер мер по борьбе с преступностью в Чечне и теми силами, которые выступают против мирного процесса, превращая террор и насилие в средство политической борьбы. Государственная политика, деятельность общественных сил в Чечне должны быть направлены на формирование в массовом сознании понимания той простой истины, что суверенитет человека и личности является основой независимости нации.

Это предполагает и внедрение в общественную атмосферу и практическую жизнь осознания народами Северного Кавказа необходимости взять на себя обязательство защищать местное русское население и отстаивать его интересы. Без защиты проживающих в регионе русских мир и благополучие этой земли невозможны.

Делом чести всех кавказцев является также поддержка бойцов антитеррористического фронта. Качественно новая армия, МВД и другие силовые структуры, готовые для проведения самых сложных спецопераций, не могут успешно осуществлять свою миссию без сотрудничества со всеми, кто борется против преступности, захвата заложников, коррупции.

В целом же можно утверждать, что сам процесс укрепления российской государственности, ее политической и правовой системы, преодоление кризиса в экономике страны и во всех сферах жизни российского общества — базовые основы стабилизации ситуации в Чечне и на Северном Кавказе вообще. Свобода, самостоятельность и процветание здесь напрямую связаны с закреплением традиций демократической системы власти в России, формированием у нас открытого гражданского общества.

При решении общих для региона Большого Кавказа проблем Россия озабочена в первую очередь проблемой утверждения добрососедских отношений между всеми государствами и проблемой защиты прав всех национальных меньшинств, при сохранении территориальной целостности. Такой подход подразумевает твердое намерение отстаивать геополитические и национальные интересы РФ в регионе.

**Становление новой парадигмы этнополитики:
от политического самоопределения к этнокультурному многообразию**

Базовые конституционные постулаты о правах и свободах человека и гражданина, равенство которых, независимо от пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, места жительства, гарантирует государство, не могут игнорироваться при проведении в жизнь каких бы то ни было решений и мероприятий. Реалии нового федерализма и регионализма, направленность нормативно-правовых докумен-

тов 1990-х гг. XX в. в общем и целом давали возможность многообразной самоидентификации граждан — общероссийской, региональной, этнической. Это вполне соответствует многомерности человеческой личности и ее проявлений.

В последнее десятилетие развитие федерализма и национальной политики отличалось разнонаправленными действиями. С одной стороны, произошли заметные и закономерные сдвиги в сторону унитаризации. Они были характерны для судебной (принятие закона о судебной системе, впервые за последние годы более или менее нормальное финансирование судов) и налоговой (увеличение федеральной доли налогов, укрепление налоговой дисциплины) систем и др. Одновременно развивались процессы федерализации, особенно у экономических субъектов, в банковско-финансовом секторе и у политических партий.

На неравномерность конфигурации и развития федеративных отношений влияют различия между регионами и субъектами федерации в размерах территории, обеспеченности ресурсами, степени дотационности бюджетов и др. Но во многом эта неравномерность обусловлена также традициями, сложившейся практикой, личностными факторами. Например, Татарстан, как уже отмечалось, с его особой налоговой системой, собственными судами, гражданством и конституцией строил отношения с Центром на фактически конфедеративной основе. Положение других, прежде всего, большинства автономных округов, мало отличалось от регионов в составе унитарного государства. В то же время подавляющая часть областей и краев взаимодействовала с Центром в рамках федеративной системы.

В наследие от прошлого досталось и двухуровневое территориально-государственное устройство России, когда в состав 7 ее субъектов (краев и областей) входят 10 автономных округов, тоже имеющих статус субъектов Федерации. На волне суверенизации начала 1990-х гг. автономные области напрямую стали подчиняться Москве. Из автономных округов удалось обособиться лишь Чукотскому. Как следствие, возникла проблема участия округов в жизнедеятельности соответствующих более крупных субъектов. В случае отказа округов участвовать в выборах представительных органов управления краев и областей происходил разрыв традиционных связей во всех сферах общественного развития. К примеру, в 1994 г. Корякский автономный округ не избрал депутатов в Законодательное собрание Камчатской области. Возникли также некоторые сложности в Таймырском (Долгано-Ненецком) и Ненецком автономных округах.

На губернаторских выборах 1996 г. вновь выявились проблемы с камчатскими коряками и архангельскими ненцами. В полной мере дала о себе знать и проблема самых богатых минеральными ресурсами и наиболее плотно населенных северо-тюменских округов. Как известно, дума Ханты-Мансийского автономного округа приняла закон «О выборах губернатора Тюменской области в Ханты-Мансийском автономном округе», по которому победителю при явке по округу не ниже 25% нужно было получить 50% проголосовавших плюс один голос. Однако участие в первом туре составило 15,3%, и окружная дума объявила выборы несостоявшимися. Соответственно, второй тур в округе не проводился, и областная дума была вынуждена в экстренном порядке понизить процент необходимого участия, чтобы не сорвать выборы губернатора Тюменской области, поскольку в Ханты-Мансийском автономном округе сосредоточено намного более трети всех избирателей региона.

Подобного рода казусы ставят перед органами власти всех уровней задачу развития и постоянного повышения все еще недостаточно высокой политической культуры и налаживания механизмов, обеспечивающих представительство интересов меньшинства, в том числе этнических групп, особенно в многонациональных регионах. Примером могут служить выборы главы Карачаево-Черкесии в 1999 г., когда на время был законсервирован, но не урегулирован довольно острый конфликт между карачаевской и черкесской частями населения республики. Стремление снять возможную напряженность и предупредить конфликты определило и позицию населения Дагестана, которое трижды за последние годы высказывалось на референдумах против того, чтобы прямо избирать главу республики. Как и прежде, его избирает Госсовет из числа представителей 14 основных этнических групп.

Сама жизнь вырабатывает и закрепляет целесообразные приемы совершенствования национальной политики. В Дагестане, который отличается сложным этническим составом, практикуются не только двухступенчатые непрямые выборы председателя Госсовета, который к тому же формируется по национальным спискам специально созываемым Конституционным собранием. При избрании депутатов Народного собрания применяются квоты для этнических групп. В соответствии с ними округа на территориях с этнически смешанным населением закрепляются за определенным этносом, что позволяет избежать этнических столкновений наподобие тех, что имели место на выборах главы Карачаево-Черкесии. Кроме того, выработан и механизм блокировки принимаемых решений, когда несогласие того или иного этноса с непосредственно затрагивающим его решением не может быть заблокировано большинством голосов.

В целом многообразие внутривнутриполитического устройства субъектов федерации создало весьма мозаичную картину, усложняющую процесс укрепления государственности. Крупнейшие и экономически сильные регионы и федеральные города формально равны таким же субъектам Федерации, как, к примеру, малонаселенная Эвенкия. Президентские республики со стабильно удерживающими власть лидерами и весьма замкнутой структурой существенно отличаются от областей, где в ходе выборов складывается реальная конкуренция и происходит смена руководства...

Логика реформ и социально-экономической трансформации общества требует адекватного видоизменения действующей модели федерации. К этому подталкивают и перемены в системе взаимодействия элит разного уровня в ходе структурной перестройки российской экономики, а также реформирование социально-политической системы. Одним из наиболее важных аспектов проблемы является перераспределение финансовых ресурсов.

Совершенствование национальной и этнокультурной политики государства, устойчивость федеративных отношений также связаны с феноменом регионализации РФ, которая осложняется продолжающимся сопротивлением чеченских бандформирований и соответственно социально-этнической напряженностью на Северном Кавказе. Не военные, а политические, социально-экономические и культурные методы укрепления федерации являются, безусловно, приоритетными и должны гармонизировать межнациональные отношения, составить существо всей деятельности государства в национальной сфере. Важные аспекты этнополитической ди-

намики российского общества в связи с этим прослеживаются, в частности, в аналитических работах Э.А. Паина [21, с. 10–18; 22].

Особую актуальность в области практической политики приобретает в настоящее время практика оперативной и объективной экспертизы этнополитической ситуации в разных регионах и субъектах Федерации. Автору данной книги довелось непосредственно участвовать в практических мерах по урегулированию этнополитических конфликтов, что дало богатую пищу для глубоких размышлений и стимулировало выработку взвешенных, научно и политически выверенных методов и инструментов этнополитики. Уже в 1996 г. по нашей инициативе Комитет по делам национальностей Государственной Думы Федерального собрания РФ подписал соглашение с Институтом этнологии и антропологии имени Н.Н. Миклухо-Маклая РАН о совместной законотворческой и координационно-информационной деятельности. Оно предусматривало проведение анализа и мониторинга этнополитической ситуации в стране, формирование банка данных о правовых основах национальных отношений в субъектах РФ и странах СНГ [23, с. 446–447].

Накопленный в тот период опыт был развит в нашей работе в Приволжском Федеральном Округе, отличающемся сложным этноконфессиональным составом и противоречивым характером этнополитических процессов. Начиная с 2000 г., силами ученых Института этнологии и антропологии РАН здесь проводится систематический этнологический мониторинг, данные которого публикуются в специальном «Бюллетене сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов». К настоящему времени издано 44 выпуска. Их содержание позволяет органам власти своевременно получать достоверную информацию о настроениях, а также реакции этнических элит и населения региона на те или иные решения и действия федерального центра и республиканских властей, развитии этнонациональных движений и деятельности их организаций, чтобы на этой основе выстраивать грамотную, гибкую и адекватную конкретной ситуации и перспективам ее развития политику.

Не менее важной является деятельность Центра по изучению и предупреждению конфликтов Института этнологии и антропологии РАН в рамках международного проекта «Этничность, конфликт и согласие». Названный Институт организовал серию «Исследования по прикладной и неотложной этнологии» и издал 155 материалов и документов по наиболее острым проблемам истории и современного этнополитического, социально-экономического и культурного развития регионов и республик РФ, а также стран СНГ. Сюда же входит ряд работ, связанных с реализацией Федеральной целевой программы «Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе»*. В целом такая работа играет важную роль в предотвращении конфликтов, нейтрализации радикальных проявлений и сепаратизма на этнической основе, способствует поддержке и развитию толерантности в межэтнических отношениях.

Не менее актуальным в этнополитической сфере является укрепление экономических основ федерализма. Вплоть до конца 1990-х гг. федеральный центр неэффективно регулировал федеративные отношения с помощью бюджетных отчислений и фактически оказался заложником собственной трансфертной схемы. Не

* См., например, работы последних лет: [24–29].

менее острой стала проблема перестройки административных структур. Поскольку действующее административно-территориальное деление создавалось в середине 1970-х гг., оно уже не отвечало новым задачам власти. В то же время система административной подчиненности возникла как результат соотношения сил в 1992-1993 гг.

При этом экономическое пространство Российской Федерации было структурировано противоречиво: деньги распределялись иначе, чем перспективные производства; платежеспособный спрос был отделен от не до конца приватизированной собственности. Регионы оказались вынуждены конкурировать друг с другом не только за доступ к финансовым ресурсам, но и за доступ непосредственно к власти или механизму принятия решений об изменении правил распределения и перераспределения ресурсов. В таких условиях целесообразным стал курс на единообразную политику по отношению к регионам.

Он обрел реальные очертания с избранием В.В. Путина на пост Президента РФ. Своими указами президент отменил решения региональных властей, затрагивающих компетенцию Центра в Амурской и Смоленской областях и Ингушетии. Одновременно он обратился к законодателям Башкирии с предложением привести республиканское законодательство в соответствие с федеральным. В рамках процесса модернизации административной структуры федеральных органов власти вслед за этим были введены федеральные округа, а несколькими днями позже в них назначены представители президента, главным образом из числа генералов.

Затем Президент выступил с телевизионным обращением к народу, предвеляя им пакет вносимых в Государственную Думу законопроектов, призванных восстановить в стране властную вертикаль. Изменение принципов формирования Совета Федерации, введение порядка отстранения от должности руководителей регионов и роспуска законодательных собраний, принимающих акты, которые идут вразрез с федеральными законами, и т. п. были призваны восполнить изъяны недавнего прошлого. Это позволило постепенно добиваться укрепления вертикали исполнительной власти в стране, обеспечить пересмотр законодательства тех субъектов федерации, в которых в начале 1990-х гг. были приняты акты, допускающие превышение полномочий субъектов в нарушение принципов федерализма, общероссийской Конституции и законов РФ.

Реформирование федеративной модели в конечном счете должно сделать более совершенным государственное устройство применительно к задачам осуществления экономического роста (снижение дефицита бюджета, формирование единого внутрисоссийского рынка товаров и капитала и т. п.). В свою очередь, успехи в экономике обеспечат сдвиг Российской Федерации в сторону более унифицированной модели федеративного устройства, что отвечает долгосрочным интересам всего общества и национальной политики государства.

Как уже говорилось, для российского федерализма и сегодня характерно сочетание проблем, унаследованных от Российской империи и Советского Союза, с возникшими в последнее десятилетие XX в. Смешанный этнотерриториальный характер субъектов федерации чреват, как показал исторический опыт ушедшего столетия, регионализацией, этноконфликтами и практикой «этновыдавливания», дроблением регионов по этническому признаку и т. д. Этническое и территориальное начала, накладываясь друг на друга, содержат взрывоопасный потенциал. Не менее важна проблема многоуровневого централизма, то есть преувеличения роли

центров на каждой ступени управления. Это противоречит принципу равноправности частей федерации.

Особенности наследия прошлого, как и политического развития страны в последние годы, обусловили асимметричность масштабов и статуса (губернизация и республиканизация, субъекты второго порядка) субъектов федерации; усиление дифференциации регионов в социальном и политическом отношениях, в уровне жизни. Необходимо иметь в виду и государственный, инициированный сверху, характер государственного устройства, когда вся жизнь общества зачастую определяется региональными границами, а националистические настроения не ослабевают и дают о себе знать в новых формах.

Кроме того, имеет место очевидное противоречие между сильной централизацией федеральных структур с аналогичными процессами в субъектах федерации, а также чрезмерное усиление субъективного фактора, когда личностные качества главы региона могут во многом определять и отношения с Центром, и политическую ситуацию в регионе, и положение граждан в нем. Не менее актуальна проблема завершения согласования законодательства ряда республик с федеральным, чтобы они не противоречили принципу равенства прав граждан независимо от места их проживания, устраняли дискомфорт и противоречия в межнациональных отношениях.

Усиление Центра в отношениях с регионами, заметное с осени 1999 г., происходило по нескольким основным направлениям. В кадровой области — это укрепление руководства федеральных ведомств в регионах, прежде всего путем назначения представителей президента, призванных осуществлять координацию деятельности всех федеральных органов (только в январе 2000 г. Президент сменил своих представителей в 17 регионах), а также руководителей силовых структур. Было проведено также укрупнение ведомственных ячеек, призванное вывести федеральных чиновников на местах из-под контроля региональных властей.

В финансовой области началось ужесточение контроля за целевым расходованием средств федерального бюджета в регионах с помощью отделений Федерального казначейства РФ, имеющих везде, кроме Татарстана. В 2000 г. в порядке эксперимента в некоторых наиболее дотационных регионах, как, например, в Дагестане, через казначейства осуществлялись все без исключения платежи. В правовой области были приняты принципиально важные законы о разграничении полномочий между органами власти и об основных принципах организации государственной власти в регионах, унифицирующие и устанавливающие жесткие рамки. Региональные законодательства приводятся в соответствие с федеральным, что видно на примере наиболее выделявшихся в этом плане Башкирии и Татарстана.

Выстраивание более строгой вертикали власти и укрепление позиций Центра в управлении страной в конце 1999 г. — начале 2000 г. происходило по тем линиям, которые были намечены уже в 1997 и 1998 гг. Однако консолидация элит в Центре вместе с изменившейся социально-экономической и политической ситуацией позволила в полной мере реализовать планы по столь необходимому усилению государства и государственной власти.

Указанные процессы были закономерны, поскольку строительство гражданского общества невозможно в условиях деятельности политически разнонаправлен-

ных мелких образований. Нужда совершенствования федерализма требуют преодоления дробления регионов и баланса полномочий между региональным и местным уровнями власти. В целом же сохранение и упрочение единого политического пространства должно способствовать отделению экономики от политики и правильному взаимодействию политической и экономической власти.

«Государственное устройство России — это не федерация, а некое состояние динамического равновесия между угрозой развала страны и компенсирующей ее унитаристской тенденцией. В перспективе (если, конечно, прежде не победит одна из конкурирующих тенденций) федеративное государственное устройство сложится не раньше, чем сформируется гражданское общество, ограничивающее публично-властное вмешательство в вопросы собственности и отделенное от сферы государства, где решаются вопросы публичной политической власти. И только в такой ситуации возможна федерация» [30, с. 87; 31].

Укрупнение элементов территориально-государственного устройства и совершенствование системы связей между ними может в определенной ситуации вызвать усиление опасности сепаратизма из-за существенного увеличения политического и экономического ресурса новых региональных лидеров. Однако гораздо более очевидны позитивные последствия перехода к экономической и политической многополносности вместо сверхцентрализма, создания условий для развития гражданского общества, выведения гражданина из-под жесткого административного диктата. Стало ясно, что сила не в формальном объеме полномочий, а в реальной способности эти полномочия осуществлять.

За последнее десятилетие XX в. накоплен колоссальный опыт согласования интересов центральных и региональных элит в самых разнообразных условиях, включая всевозможные формы и институты такого согласования. Происходит осознание властью и учет ею в практической деятельности огромного регионального многообразия: социального, экономического, политического, культурного. На разных стадиях трансформации общества федерализм может становиться квинтэссенцией политического процесса, выдвигаться на авансцену, но может и уходить на периферию. В ходе становления гражданского общества постепенно должны создаваться условия для повышения эффективности системы власти при четком разграничении полномочий и с передачей значительной их части на нижние этажи управления.

В связи с этим большое значение имеют решения Президента РФ В.В. Путина, обеспечившие реформу Совета Федерации и вывод из его состава региональных лидеров. Кадровые назначения в федеральные органы власти на местах производятся полномочными представителями Президента. Наибольшее влияние на развитие российских республик оказывают приведение законов субъектов РФ в соответствие с федеральными и изменение пропорций в распределении налогов, направляемых в федеральный и региональный бюджеты. Если раньше 51% шел в центр и 49% — в регионы (в республиках с особыми договорами их доля доходила до 70%), то теперь 63% направляется в центр. Такой подход, нацеленный на создание единого законодательного пространства, однако, должен учитывать этнические и иные особенности местной жизни. В частности, пока на начало 2001 г. новые принципы распределения налогов привели к уменьшению числа регионов-доноров с 18 до 5–7 [32].

В целом, характеризуя основные тенденции в развитии национальной политики и межнациональных отношений в конце XX века, отметим: в 1991–1993 гг. в России еще сохранялась угроза сецессии и активную роль играли этнонациональные движения, шло так называемое «национальное возрождение» в республиках со всеми известными перекосами в идеологии и политике. При этом центр шел на уступки и меры по достижению консенсуса в целях сохранения целостности страны. Затем ситуация изменилась.

С 1994 до 1999 г. усилиями центральных органов государственной власти, всех здравомыслящих сил и организаций в центре и на местах была преодолена угроза сецессии, и сепаратизм пошел на убыль, но сама национальная политика развивалась недостаточно целенаправленно. В силу сложности реальных социально-политических обстоятельств она носила колебательный характер. Государство в решении национальных проблем или вопросов, явственно имевших этнополитическую окраску, использовало как силовые акции (в период военных действий в Чеченской Республике в 1994–1996, 1999–2001 гг.), так и разнообразные инструменты политики мультиэтничности, сохранения поликультурного пространства и асимметричности федеративного устройства страны. Не случайно столь частыми были смены руководителя министерства, призванного заниматься национальными и региональными проблемами, столь же символичны постоянные его переименования.

Можно согласиться с точкой зрения известного этносоциолога М.Н. Губогло, который выделил три ведущие линии национальной политики 1990-х гг. XXв. и начала XXI в., показав значение каждой из них, — огосударствление, догосударствление и разгосударствление. Они взаимосвязаны и, с одной стороны, преследуют тактические цели и задачи, направлены на сохранение накопленных в советский период позитивных достижений (первые две). С другой стороны, стратегическая линия национальной политики определяется именно разгосударствлением, по словам Губогло, то есть дальнейшим расширением спектра национальной политики за счет создания условий для самоорганизации этнического фактора путем его деполитизации. Это совсем не означает ослабления государства как территориального и политического образования [33, с. 184].

Доктринальный смысл национальной политики на современном этапе должен состоять и в том, чтобы избежать таких крайностей, как оценка современных межнациональных отношений как кризисных и стремление положить в ее основу задачу установления полного равенства между народами. Необходимо учитывать, что качество национальной политики в большой степени зависит от ее теоретической вооруженности. Это не означает, что другие составляющие качественной стороны регулирования разных сторон национальной жизни несущественны, а в межнациональных отношениях отсутствуют или исключены всплески конфликтности. Они неизбежны уже в силу включения российского социума в закономерные мировые процессы глобализации и индивидуализации, которые противоречивы по своей направленности, а также вследствие болезненной сути кардинального реформирования реальной жизнедеятельности народов страны.

О противоречиях и трудностях формирования этнокультурной политики, перестройки идеологии подхода ко всему комплексу национальных вопросов свидетельствуют, в частности, публикации директора Института истории АН Республики Татарстан Р. Хакимова. Фетишизация политического способа решения национальных

проблем, огосударствления этноса как решающего и даже единственного средства его прогресса в настоящее время принимает все более архаическую окраску, если не дополняется и не заменяется более широким и продуктивным подходом. Как показывает мировой и отечественный опыт, культурологическая направленность мер в сфере этнополитики должна занимать приоритетное место.

В одной из последних публикаций Хакимов, сетуя на трудную судьбу и разобщенность татарского этноса, справедливо обращает внимание на злободневные проблемы идентификации татар, да и других народов России, вызванные болезненным характером революционных преобразований в стране. Он выстраивает целую программу действий, призванную помочь татарам «понять свое место в России, тюркском и исламском мире», противостоять происходящему якобы восстановлению имперских традиций, в рамках которого рассматривает и общепризнанные, объективно необходимые для всех народов страны меры по обеспечению вертикали власти (хотя тут же пишет о неопределенности курса России).

Обращаясь к историческим корням как некоему спасительному стержню, несколько хаотически и запальчиво излагая болезни ущемленного самосознания и реальные трудности этнического развития, автор в то же время пытается найти современные способы адаптации этноса к условиям рыночной экономики и выдвигает предложения самого разного характера. Они включают комплекс мер — от перехода татарской письменности на арабскую графику и создания глобальной этнической Интернет-сети до образования общероссийской партии татар, не связанной с федеральной властью, что априори нереально хотя бы из-за необходимости ее юридической регистрации, а также единения мусульман (с одновременным призывом к татарам «не колеблясь и окончательно повернуться к Европе») и формирования «правительства Большого Татарстана» как высшего уровня национально-культурной автономии [8; 12, с. 318; 34; 35].

Подобная позиция служит отражением сложного влияния, которое глобализация и этноконфессиональная специфика ее практической трансформации оказывают на общественное сознание. В конечном счете, именно этнокультурная составляющая справедливо признается приоритетной в современных условиях. Государственная политика призвана способствовать минимизации трудностей адаптации всех российских этносов к реалиям и вызовам новой эпохи.

Незыблемыми постулатами этнокультурной политики России начала XXI столетия остаются:

а) признание ее полноправными субъектами всех без исключения народов РФ, независимо от наличия или отсутствия у них национально-государственных или национально-территориальных образований;

б) признание всех наций и этнических групп страны государствообразующими, в том числе русского народа как собирателя российских земель и перво создателя общего государства;

в) включение в число субъектов национальной политики федерального центра с соответствующими легитимными полномочиями;

г) дополнение национально-государственных и национально-территориальных форм организации национальной жизни в РФ экстерриториальными национальными общественными объединениями, в том числе в форме национально-культурной автономии.

Кроме того, всяческого поощрения заслуживают различные ассоциации, коллективы и объединения, основанные по интересам, на территориальных, хозяйственных, профессиональных принципах. Они, пересекая этнические границы, способствуют формированию поликультурного пространства и межэтнической толерантности. Задача государства состоит в предотвращении возникновения явных диспропорций в социальных условиях между контактирующими этническими группами, обеспечении равенства возможностей их социального продвижения, тем более что сама рыночная экономика в случае ее подъема создает более благоприятные условия для жизнедеятельности народов.

Не менее важно теоретическое осмысление и последовательное укоренение в политической и повседневной жизни представления о том, что субъектом права в нашей стране выступает гражданин, имеющий свободу национальной самоидентификации и деятельности, а также принадлежности к какой-либо организации в целях решения этнокультурных задач. При этом нельзя форсировать или навязывать административными и иными способами переход к пониманию нации как гражданства, а не этничности. Такой процесс не может быть легким и быстрым уже в силу историко-культурных и ментальных особенностей развития и взаимодействия российских этносов между собой и с государством.

Мультикультурная национальная политика, способствуя формированию полноценного гражданского общества, кроме того, должна предотвращать монополию какого-либо одного органа государственной власти или общественной силы на решение национальных вопросов, а также обеспечивать расширение и разнонаправленность ее векторов и содержания. При этом особую важность приобретает задача создания прочной правовой базы этнокультурной жизни и этнической мобилизации в цивилизованных формах. И не только в связи с локальными фактами этнофобии в виде антисемитских и иных вылазок маргинальных группировок и слоев общества, не сумевших адаптироваться в сложнейших условиях реформационного процесса, но и в стратегическом плане.

В связи с вышесказанным следует обратить внимание на факторы роста радикальных националистических настроений, в том числе русского национализма и даже фашизма. К ним относится, прежде всего, чеченский конфликт, затяжной и болезненный характер которого усиливает рост этнофобий. Не менее важно учитывать и появление массовых настроений, оценивающих 1990-е гг. как время потери статуса сверхдержавы вследствие распада СССР и федерализации России, социальных и экономических катаклизмов, унижения достоинства нации и величия государства. Болезненное привыкание к новому геополитическому положению, новым формам консолидации внутри страны может быть облегчено лишь путем формирования общих ценностей гражданского общества как мультикультурного и полиэтнического.

При этом учет этнического фактора, например, в законодательстве (обычного права в вопросах приватизации земли, условий несения альтернативной военной службы, в регулировании семейно-бытовых и иных отношений) не должен противоречить базовым конституционным нормам о правах и свободах человека и гражданина. Не менее актуален вопрос о представительстве этнических групп и общностей в структурах власти.

Последовательные шаги Президента Российской Федерации В.В. Путина направлены на укрепление целостности нашего многонационального государства,

упрочение его конституционно-правового пространства и наведение порядка в разбалансированном механизме управления как в центре, так и в регионах. Они полностью соответствуют мировому опыту развития полиэтнических и многоконфессиональных федераций.

К концу 2001 г. стало очевидно, что Министерство по делам федерации, национальностей и миграционной политики как структура исчерпало себя. Осознание необходимости иного организационного подхода к реализации национальной политики нашло отражение в решении об упразднении данного ведомства и учреждении 6 декабря 2001 г. Указом Президента РФ должности министра по национальной политике. Новый подход должен обеспечивать координацию деятельности органов исполнительной власти, давая более эффективное качество управления процессом достижения этноконфессионального согласия в Российской Федерации, которое зиждется не столько на административных рычагах, сколько на тонком и гибком согласовании тактических шагов и проектов разных уровней и структур власти в достижении общей стратегической цели.

Она заключается в обеспечении прав граждан России на удовлетворение национально-культурных, языковых и других потребностей в любом регионе страны независимо от вероисповедания, национального происхождения и социального положения. Следующая задача состоит в поддержке национальной культуры и языка народов, населяющих страну. Далее, принципиальное значение имеет защита и возвращение к патерналистской политике государства в отношении коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Наконец, в национальную сферу входит и поддержка соотечественников за рубежом, с разработкой новых подходов в миграционной политике.

Состояние межнациональных отношений во многом зависит от характера взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления с национальными организациями, от понимания прежде всего руководителями субъектов РФ важности содействия национальным объединениям в решении этнокультурных проблем. В настоящее время практически во всех субъектах Российской Федерации созданы и активно действуют национальные общественные объединения. В Москве их около 80, в Санкт-Петербурге — свыше 100 и т. д.

К примеру, в Омской области созданы Центр культуры при немецком обществе «Возрождение», казачий областной центр культуры, татаро-башкирский культурный центр, казахский культурный центр «Мельдир», Омское областное общество «Казах-тили», еврейское общество «Шалом», исламский культурный центр, Ассоциация тюркских народов области, финский и украинский культурные центры, казахский молодежный центр и другие.

В Челябинской области зарегистрировано 44 национально-культурных центра, в том числе 10 областных: татаро-башкирский, башкирский, финно-угорский, корейский, еврейский, немецкий, украинский, грузинский, русский и славянский.

В Калининградской области работает 21 национально-культурное общество: армянское, белорусское, еврейское, польское, украинское, а также азербайджанские, литовские, немецкие и др.

В Оренбургской области функционируют около 40 национальных организаций, среди них 13 — областных: общество азербайджанской культуры «Туран», баш-

кирский центр «Караван-Сарай», белорусское культурно-просветительное общество, национальное общественное объединение казахов Оренбуржья, татарский общественный центр, русский национальный театр, украинское культурно-просветительное общество им. Т.Г. Шевченко, организация российских немцев «Возрождение», областное чечено-ингушское общество «Даймох», эрзяно-мокшанское общество «Лисмопря» и др.

В республике Калмыкия действуют 10 национально-культурных объединений, в том числе общественно-политическое движение «Славяне Калмыкии», славянская ассоциация «Зов», казахский культурный центр «жерлестер», общество немцев «Возрождение», культурный центр вайнахов, дагестанский культурный центр «Сабур» и др.

Богатый опыт разнообразных форм утверждения межэтнической толерантности накоплен в последние годы в Приволжском федеральном округе. Здесь проводятся ярмарки социальных проектов, направленных на согласование и развитие интересов и нужд почти 32 млн. населения, представляющих практически все этнические группы России и 58 основных конфессий. Только в 2001 г. 11 проектов, связанных с этнокультурным развитием, получили гранты спонсоров на сумму от 100 тыс. до 600 тыс. рублей [7].

Государственная этнонациональная политика России на современном этапе включает в себя сохранение государственной целостности и федеративного устройства страны; обеспечение равенства прав граждан и народов РФ на этнонациональное развитие; свободное определение каждым гражданином своей национальной принадлежности, наказание за разжигание межнациональной вражды, оскорбление чести и достоинства по национальному признаку; соответствие законов и иных нормативных правовых актов в сфере этнонациональной политики общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам РФ; взаимодействие органов государственной власти всех уровней с общественными этнокультурными объединениями, национально-культурными автономиями.

Являясь важной составной частью внутренней и международной жизнедеятельности государства, этнонациональная политика Российской Федерации преследует цели совершенствования государственных структур для реализации интересов граждан всех национальностей, проживающих на территории субъектов РФ, и обеспечения межнационального согласия, уважения к традициям народов, формирования патриотизма. Ее целью является также создание условий для социально-экономического и культурного развития народов и их взаимодействия, предотвращения и мирное разрешение межэтнических конфликтов.

Общие экономические и социальные интересы, разнообразные связи субъектов федерации, при поддержке интегративных идей их политическим руководством, широкой общественностью (предприниматели, СМИ, интеллектуальная и художественная интеллигенция и т. д.), институтами гражданского общества, в том числе национально-культурными автономиями, органами самоуправления в полиэтничных регионах — вот основополагающие факторы, которые в конечном счете обеспечат указанные цели. Принятая Правительством РФ в августе 2001 г. федеральная программа формирования установок толерантного сознания и предотвращения экстремизма предусматривает разнообразные меры по культивированию в сознании и поведении россиян межнационального согласия, взаимного уважения и доверия.

Россия как страна с населением разной этнокультурной и религиозной принадлежности в государственном и национальном устройстве должна опираться на гибкий федерализм, поднимать на более высокую ступень самоуправление региональных образований, планомерно внедрять повсеместную практику культурного плюрализма и толерантности. Это не исключает, а предполагает твердую приверженность принципам сохранения целостности страны и безопасности ее граждан. Этнокультурная политика призвана оперативно и чутко реагировать на быстро меняющуюся социальную действительность, способствовать защите прав человека и групп населения, гарантировать согласованные решения и действия власти, направленные на стабильность в обществе и благополучие всех россиян.

Заключение

Исторический опыт и современное состояние межэтнических отношений и этнонациональной политики России доказывают, что несмотря на раскол определенных групп элит по этническому принципу и проявления ксенофобии, экстремистской идеологии и деятельности, в обществе сохраняются и оказывают определяющее влияние традиционная культура межэтнической толерантности, общее поликультурное пространство народов страны при высоком уровне их интегрированности в доминирующую российскую культуру на основе русского языка.

Именно это составляет фундаментальную особенность и основу для осуществления точно выверенного, системного и комплексного подхода к модернизации государственной концепции этнонациональной политики как политики многокультурной. При этом необходимо учитывать тот факт, что устройство власти, конституционно-правовые основы реализации этнополитики, политические, социально-экономические, духовные и психологические условия ее формирования и осуществления переживают процесс динамичного и достаточно противоречивого становления и совершенствования.

Наличие 179 народов численностью от 119 млн. до 176 человек ставит перед государственной властью задачи выработки и осуществления весьма гибкой, многоуровневой и разнообразной по институциональным свойствам политики. Принципиальное значение при этом имеют три ведущих направления этнополитической стратегии:

— Сохранение и совершенствование *национально-территориальной формы решения этнических проблем*. Наличие 32 образований такого характера в Российской Федерации, совершенствование политико-правовой базы их дальнейшего развития позволяет реализовывать идеи и проекты, связанные как с нуждами развития т. н. титульных этносов, так и представителей других этнических общностей. Это тем более важно, что лишь в 7 из 32 субъектов федерации титульные этносы составляют большинство.

— *Национально-культурная автономия*, впервые за отечественную историю в 1996 г. признанная на законодательном уровне как правомерная модель решения этнических проблем в рамках экстерриториальных общественных объединений. Динамика развития этой формы (в стране действует 300 национально-культурных автономий разного уровня, в том числе 30 татарских, 14 федеральных и т. д.) показывает, что они служат важным средством конструктивного взаимодействия исполнительной власти и национальных организаций. Еще более важен тот факт,

что национально-культурная автономия создает крайне необходимую для всего общества атмосферу общегражданского единства и целостности, при наличии и развитии этнокультурного плюрализма.

— *Коренные малочисленные народы России.* Созданная за последние годы система законодательных актов предусматривает социально-экономические и культурные аспекты поддержания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Перечень таких этносов, утвержденный Правительством РФ на основе решений субъектов Федерации, насчитывает 45 народов общей численностью до 500 тыс. чел. Результаты Всероссийской переписи населения 2002 г., вероятно, внесут уточнения в этот список. Принципиально важно, однако, именно наличие самой модели специфической политической линии в отношении данной группы этносов.

Кроме того, в научном и практически-политическом плане следует иметь в виду реальное существование разнообразных этнокультурных групп со своими особыми интересами в составе более крупных народов (например, кряшены, бессермяне и др.). Деятельность центральных и местных органов власти не может строиться вне учета данного обстоятельства и предполагает усиление государственных функций по контролю прав человека в сфере удовлетворения его этнокультурных потребности.

Еще один немаловажный аспект этнокультурной политики сегодня — динамика миграционных процессов в России. За 1992–2001 гг. в них участвовал практически каждый четвертый россиянин, около 57 % всех передвижений населения приходится на внутреннюю миграцию, в том числе более половины в пределах своего региона. В результате возникают новые нюансы в реализации разнообразных этнокультурных запросов, которые требуют учета в практике властных структур на местах.

Сам перечень стратегических направлений этнокультурной политики ставит перед исследователями и практиками вопрос о феномене культурной сложности российского общества, исторически обусловленной и не являющейся исключительно отечественной спецификой. С учетом достижений российской этнологической и в целом гуманитарной науки, зарубежной теории и практики следует акцентировать внимание на наших подходах и приоритетах в понимании и осуществлении принципов мультикультурности.

Идеологический, политический и аксиологический груз, которым по известным причинам отягощено у нас понятие «многонациональность» (как и целый ряд других — интернационализм, дружба народов и пр.), не должен исключать признания самого факта полиэтничности России как базовой константы ее истории, настоящего и будущего. Архетипы этнического сознания и идентичности не исчерпали своей значимости, несмотря на мощное воздействие факторов социокультурной гомогенизации российского общества, они продолжают оказывать весьма ощутимое воздействие на ситуацию в стране, особенно в мозаичных по этническому составу регионах и субъектах Федерации.

Именно ее учет представляется нам принципиально важным в научных и прикладных разработках и программах формирования многокультурности, утверждающей и закрепляющей гражданское нациестроительство в России. Это позволит видеть сложную этнокультурную реальность и на практике поддерживать культур-

ную отличительность россиян как в коллективной, так и в индивидуальной форме, что по существу способствует укреплению целостности общества.

В настоящее время принципиальное значение имеет консолидация усилий органов государственной власти и управления, учреждений образования и воспитания, средств массовой информации, общественных организаций и других институтов гражданского общества, ученых, социально активной и граждански зрелой части населения. Они должны быть направлены на созидательную деятельность по укреплению демократических порядков в России, налаживанию межэтнического и межконфессионального согласия, формированию у россиян чувства гражданской ответственности и патриотизма. Высокий уровень социально-культурной общности граждан страны создает необходимую основу для целенаправленного утверждения доктрины национального государства с полиэтничным составом, культурным многообразием и гражданской общностью населения. Это не исключает, а предполагает создание всеобщей атмосферы недопустимости и решительного порицания, а также применения со стороны государства силы для противодействия любым проявлениям нетерпимости, ксенофобии, межэтнического противостояния, экстремизма.

Этнокультурная политика в условиях признания и сохранения многообразия этнических и иных культурных проявлений предполагает последовательные шаги в направлении формирования в обществе широких коалиций и общественных форм, преодолевающих этническую и региональную замкнутость, поощряющих интегративное поведение, уважение к богатству сложно организованной, в том числе культурно, общности россиян как единой гражданской нации.

Литература

1. Национальная политика России: история и современность. М., 1997.
2. Дробижеева Л.М. Этничность в современной России: этнополитика и социальные практики // Этнопанорама. 2002. № 1.
3. Государственный архив Российской Федерации. Ф. 100026. Оп. 4.
4. Московский комсомолец. 1994. 10 января.
5. Тишков В.А. Общество в вооруженном конфликте. Этнография чеченской войны. М., 2001.
6. Конституция РФ. Энциклопедический словарь. М., 1997.
7. Российская газета. 1994. 25 февраля.
8. Зорин В.Ю. Российская Федерация: проблемы формирования этнокультурной политики. М., 2002.
9. О ходе исполнения Закона РСФСР от 26 апреля 1991 года «О реабилитации репрессированных народов». Материалы парламентских слушаний. М., 1995.
10. Концепция государственной национальной политики Российской Федерации. Материалы парламентских слушаний 19 марта 1996 года. М., 1996.
11. О национально-культурной автономии. Материалы заседания межрегионального «круглого стола». Оренбург, 1996.
12. Народы и конфессии Приволжского федерального округа. Справочник для гос. служащих. / Отв. ред. В.Ю. Зорин. М., 2002.
13. Зорин В. Ю. Чечня: кремнистый путь к миру. М., 1997.
14. Зорин В.Ю. Дневник не для себя (1989–1999). М., 1999.
15. Зорин В.Ю. Уроки Чечни: нам нужна политика справедливой силы на Северном Кавказе // Московские новости. 1999. 14–20 декабря.

16. Лысенко В.Н. От Татарстана до Чечни (становление нового российского федерализма). М., 1995.
17. Пути мира на Северном Кавказе. Независимый экспертный доклад под ред. В.А. Тишкова. М., 1999.
18. Дзуцев Х.В., Першиц А.И. Ваххабиты на Северном Кавказе — религия, политика, социальная практика // Вестник РАН. 1998. Т. 68. № 12.
19. Ярлыкапов А.А. Проблемы ваххабизма на Северном Кавказе // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. М., 2000. № 134.
20. Зорин В.Ю. Северный Кавказ — самое острое направление // Известия. 2001. 20 декабря.
21. Паин Э.А. Динамика национального самосознания россиян (к этнополитическим итогам прошедшего десятилетия) // Этнопанорама. 2002. № 1.
22. Петров Н. Федерализм по-русски // Pro et contra. Т.5. Зима 2000.
23. Зорин В.Ю. Дневник не для себя (1989–1999). Страсти Охотного ряда. Книга вторая. М., 1999.
24. Акаев В.Х. Суфизм и ваххабизм на Северном Кавказе // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. М., 1999. № 127.
25. Города Подмосковья: этнодемографические и гендерные проблемы // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. 2000. № 138.
26. Степанов В.В. Российская перепись 2002 года: пути измерения идентичности больших и малых групп // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. 2001. № 145.
27. Г.Ю. Ситнянский. Тринадцатый миф о Центральной Азии // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. 2002. № 148.
28. Юраков А.В. Ресурсы межэтнической толерантности в Башкортостане // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. 2002. № 153.
29. Осипов А.Г. Идеология «миграционной политики» как элемент конструирования этнической конфликтности (на примере Краснодарского и Ставропольского краев) // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. 2002. № 155.
30. Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / Отв. ред. В. Четвернин. М., 1997.
31. Павленко С. Новый федерализм: интрига и контринтрига // Pro et contra. Т.2. Весна 1997.
32. Иванченко А., Ръжков В., Салмин А. Вперед в прошлое, назад в будущее // Независимая газета. 2001. 18 января.
33. Губогло М.Н. Может ли двуглавый орел летать с одним крылом? Размышления о законотворчестве в сфере этногосударственных отношений. М., 2000.
34. Хакимов Р. Кто ты, татарин? // Восточный экспресс (Казань). 2002. Июль.
35. Земляной С. Об имперском инстинкте и «казанских вопросах». Полемика с Рафаилем Хакимовым (НГ. 2001. 2 марта) // Независимая газета. 2001. 17 марта.