

© 1993 г.

## ФЕДЕРАЛИЗМ — ПУТЬ К МЕЖНАЦИОНАЛЬНОМУ СОГЛАСИЮ В РОССИИ

Совет Национальностей Верховного Совета РФ и движение «Сотворчество народов во имя жизни (Сенежский форум)» провели в Москве общероссийскую научно-практическую конференцию<sup>1</sup>. Обсуждалась тема «Федеративный договор и межнациональная интеграция России», теоретическая актуальность и социально-политическая важность которой обусловили значительный общественный интерес к ней. В конференции приняло участие 350 человек, представляющих почти все республики, края и области, ряд автономных округов Российской Федерации. В их числе — народные депутаты, работники аппарата администраций и Советов, ученые, преподаватели высших учебных заведений, деятели культуры, представители правительственных структур. Она привлекла внимание отечественных и зарубежных журналистов.

Открывая конференцию, Председатель Совета Национальностей Верховного Совета РФ, доктор философских наук Р.Г. Абдулатипов отметил, что движения, подобные «Сенежскому форуму», способствуют преодолению бытовавшего в течение десятилетий деления творческой интеллигенции на «приближенных» к власти, «отдаленных» от нее. Здесь, подчеркнул оратор, слово предоставляется всем, кто хочет выступить и кому есть, что сказать. Политикам важно иметь в своем распоряжении различные варианты решений. Он призвал участников к откровенной и конструктивной дискуссии.

Затронув перспективы развития межнациональных отношений, Р.Г. Абдулатипов подробно охарактеризовал теоретико-политические баталии, в горниле которых рождался Федеративный договор. Его вступлением в силу работа по созданию федеративной государственности не завершается, а лишь начинается. Предметному осмыслению были подвергнуты основные направления этой деятельности.

Правовые проблемы, встающие в связи с принятием и практической реализацией Федеративного договора, проанализированы в докладе доктора юридических наук Б.М. Лазарева (Институт государства и права РАН). Им выделены три группы таких проблем: а) связанные с включением

Договора в действующую Конституцию РФ; б) обусловленные определенной нечеткостью и компромиссностью ряда «го формулировок и положений»; в) возникающие в ходе претворения в жизнь договорных принципов, а также пересмотра и изменения некоторых законов, нормативных актов на уровне как федераций, так и республик, краев, областей, автономных округов. Большую опасность для становления в России правового государства представляет укоренившийся в стране правовой нигилизм, привычка не считаться с законами, уклоняться от выполнения или просто нарушать их. Немало отступлений от законов и юридических процедур допускается в деятельности президентских структур Верховного Совета РФ, Федеральных органов управления, органов государственной власти и управления субъектов федерации. Нельзя согласиться с явным креном в сторону отклонения, от Федеративного договора в проекте новой Конституции РФ. Б.М. Лазарев призвал к оперативному и вместе с тем тщательному, взвешенному решению государственно-правовых вопросов, ибо от этого в огромной степени зависит эффективность функционирования рождающейся федеративной государственности, достижение межнациональной стабильности.

Доклад В.П. Курамина, председателя Государственного комитета по социальному и экономическому развитию Севера, был посвящен, пожалуй, самой острой проблеме этого региона — демографической. На Север приходится 20% национального дохода России. Но его освоение дается тяжелым трудом, сопряжено с немалыми социальными издержками, потерями в здоровье. Тут проживают представители 26 коренных национальностей, перед которыми из-за хищнической эксплуатации природных богатств края и безумного игнорирования условий их хозяйствования, быта, культуры встал поистине гамлетовский вопрос: быть или не быть? В результате резкого снижения уровня благосостояния в последние годы на Севере сложилось отрицательное миграционное сальдо. За 1990—1991 гг. оно возросло в 15 раз. По данным социологов, почти половина населения настроена на отъезд.

<sup>1</sup> Конференция состоялась 20—22 ноября 1992 г.

В.П. Курамин предложил меры, направленные на изменение ситуации, среди которых разработка правительством политики, основанной на принципе государственного протекционизма в отношении Севера.

В докладе заместителя министра труда и занятости РФ В.Ф. Колосова рассмотрены тенденции в данной сфере на нынешнем этапе радикальной экономической реформы. Он констатировал, что пессимистические прогнозы безработицы в России в конце 1992 г. на уровне 1—1,5 млн. человек не сбылись. К этому времени насчитывалось 400 тыс. официально зарегистрированных безработных, или 0,5% трудоустроенных. Однако наметилась устойчивая тенденция превышения высвобождения над предложением рабочих мест. Если она сохранится в прежних параметрах, то в середине 1993 г. число оказавшихся без работы достигнет 1,5—1,8 млн. Заметно снижается качество рабочей силы, так как идет резкое сокращение затрат предприятий и государства на ее подготовку и переподготовку. Докладчик раскрыл неравномерность безработицы в различных регионах, воздействие на нее таких факторов, общественных явлений, как беженцы, вынужденные переселенцы, миграция россиян из бывших союзных республик, указал на потребность более гибкого сочетания в управлении процессом занятости централизованного и республиканского, регионального начал, что, помимо прочего, позволило бы ослабить одну из причин межэтнической напряженности.

Доктор философских наук В.Н. Иванов (заместитель директора Института социально-политических исследований РАН) информировал о вкладе движения «Сенежский форум» в поиск путей межнационального согласия, научную проработку проблем достижения этой цели. Он показал, что вряд ли факторов, ослабляющих общественно-политическую стабильность, питающих сепаратистские и регионалистские настроения, один из самых разрушительных — идеологический вакуум. Для восполнения нужна объединяющая идея. В многонациональной России таковой может быть только идея единого государства — сильного, демократического, правового и федеративного. В докладе обоснованы конкретные предложения по формированию идеологии межнациональной интеграции. Подчеркнута особая роль и ответственность интеллигенции за обеспечение в России национального мира.

На конференции работали пять секций по темам: «Культурно-национальная автономия: вопросы теории и практики» (руководители секции: М.Н. Губогло, заместитель директора Института этнологии и антропологии РАН;

Л.М. Дробижева, заведующая сектором ИЭА РАН); «Демократические проблемы в регионах России» (Л.Л. Рыбаковский, заместитель директора ИСПИ РАН); «Государственно-правовые проблемы реализации Федеративного договора» (Ш. Муксинов, руководитель проблемной группы Института государства и права РАН); «Рынок и

межнациональные отношения» (А.А. Лобанов, директор Института высших управленческих кадров Академии народного хозяйства при Правительстве РФ; А.П. Котов, старший научный сотрудник Центра социологии межнациональных отношений ИСПИ РАН); «Проблемы развития межнациональных отношений на Северном Кавказе» (Л.Л. Хоперская, координатор Северо-Кавказского совета «Сенежского форума»). Оживленная и содержательная дискуссия развернулась в рамках двух «круглых столов», обсуждавших темы «От конфликтов — к соглашению» (ведущие Р.Г. Абдулатипов, В.Н. Иванов) и «Русский фактор в развитии межнациональных отношений в России» (В.А. Печенев, заведующий сектором секретариата Совета Национальностей ВС РФ; С.С. Савоскул, руководитель проблемной группы РАН). В общей сложности выступило 105 человек.

По инициативе творческого центра\* «Возрождение» Московского союза концертных деятелей конференция приняла «Обращение к Президенту Российской Федерации, Верховному Совету Российской Федерации», в котором предлагает провести на всей планете акцию мира под девизом «День без выстрела на Земле». Таким днем могло бы стать 1 сентября 1993 г. — в память о 1 сентября 1939 г., когда прогремели выстрелы, положившие начало второй мировой войне.

В другом документе, «Обращении к гражданам России», содержится призыв сплотиться и предпринять конкретные шаги по сохранению единства и целостности Российского государства. Совместными усилиями, говорится здесь, нужно «провести реформирование народного хозяйства, создать эффективную социально ориентированную экономику, укрепить гражданское и национальное согласие в стране».

Нет возможности в рамках краткого обзора охватить даже малую часть выступлений, высказанных мыслей и предложений. Остается лишь выделить некоторые общие оценки, заботы и проблемы.

Народные депутаты, работники администраций и аппаратов Советов, ученые отмечали медленное развертывание работы по реализации Федеративного договора. Негативные последствия этого дают себя знать

на всех уровнях власти. Прежде всего сказывается отсутствие должного динамизма в реальной передаче полномочий республик, краям и областям, автономным округам. Это во многом обусловлено запаздыванием с разработкой основ законодательства по вопросам совместного ведения документов, определяющих статус субъектов федерации и их взаимоотношения, права в части законодательской деятельности, бюджетной и налоговой сферах.. Нерешенность перечисленных и других вопросов затрудняет процесс преобразования России в полнокровное федеративное государство, порождает различного рода коллизии в отношениях властей разных уровней, ведет, с одной стороны, к рецидивам жесткого централизма, а с другой — к проявлениям сепаратизма и регионализма.

С тревогой говорилось на пленарных заседаниях и секциях о серьезном отступлении в проекте новой Конституции от духа и буквы Федеративного договора, в частности, не упоминаются такие его принципиальные положения, как признание деклараций о суверенитете республик в составе РФ, характеристика их как суверенных государств. Опущены по сравнению с действующей Конституцией главы, определяющие статус республик, автономий, краев и областей. «Исчез» тезис Договора, согласно которому распределение полномочий между федеральными органами власти республик осуществляется добровольно. Общий настрой участников конференции заключается в том, что в новую Конституцию Федеративный договор должен войти полностью, без какого-либо изъятия его положений. Россия пока не располагает всесторонне проработанной, целостной национальной политикой. Именно в этом видится одна из ключевых причин межэтнической напряженности и конфликтов. Сегодня ощутимы три главных «болевых» точки: Северный Кавказ, где вспыхнул первый в России кровопролитный межэтнический конфликт; русский вопрос в обоих его измерениях — внутреннем и внешнем; активизация политических сил, выступающих под лозунгами сепаратизма и регионализма.

При условии выработки российским руководством эффективной национальной политики и ее энергичном проведении, все проблемы могут быть решены. В тоже время некоторые ученые высказали мысль о необратимости процесса дезинтеграции России, что, с их точки зрения, приведет либо к ее превращению в государство конфедеративного типа, либо к распаду на ряд отдельных независимых стран. Модель отношений С Центром, которая предлагается сейчас

Татарстаном, если она будет подхвачена другими субъектами федерации, толкает к первому варианту возможного развития событий, тогда как пример Чечни свидетельствует о том, что для кого-то не исключен и вариант полного отделения.

Проходившее при большой активности участников заседание «круглого стола» по русскому вопросу показало как растущую актуальность этой темы, так к ее малую проработанность. Не устоялись еще некоторые исходные понятия, дало себя знать весьма различное толкование одних и тех же принципов, положений официальных российских и международных документов, ряд выступлений несли на себе печать чрезмерной политизированности и идеологизированности.

Надо сказать, что эти слабости дискуссии было уловлены ее участниками, отметившими недостаточную финансовую и организационную поддержку, со стороны государства научных исследований и конкретных программ по русскому вопросу. Так, выражено недоумение по поводу того, что в опубликованной «Концепции государственной программы национального возрождения народов Российской Федерации» отсутствуют некоторые положения, касающиеся проблем русского народа, хотя они имелись в тексте, одобренном Советом Национальностей. «Круглый стол» высказался за то, чтобы русский вопрос нашел достойное отражение в федеральных программах, которые осуществляет Госкомнац РФ.

Значительное внимание на конференции уделено проблемам малочисленных народов. Все ораторы были едины в том, что реального изменения к лучшему в их положении пока не произошло, претворение в действительности намеченных мер идет медленно и непоследовательно. Высказано пожелание добиваться широкомасштабного и полноценного финансирования разработок и реализации общегосударственных и региональных программ по возрождению и развитию этой части российского населения за счет как федерального, так и республиканских, краевых и областных бюджетов. Участники поддержали идею подготовки комплексной системы законодательства, обеспечивающей оптимальный учет и удовлетворение интересов и<sup>1</sup> потребностей этнических общностей. Вместе с тем, разошлись в оценке уже подготовленного проекта Закона о малочисленных народах. Одни считают, что его следует принимать во втором чтении, другие полагают, что он содержит ряд непродуманных пунктов. Например, положение об образовании автономных округов.

На конференции рассмотрена такая малоизученная и в теории, и на практике проблема, как культурно-национальная автоматизация. Выявилось довольно большое расхождение в понимании основных моментов этой новой для современной России структуры. Вот почему решено продолжить обсуждение проблемы, проведя в скором времени специальную встречу ученых, практиков, представителей комиссий Совета Национальностей.

Обсуждая ситуацию на Северном Кавказе, в первую очередь ингушско-осетинский конфликт, выступавшие были едины в том, что пока ни одна из противоборствующих сторон не готова сесть на стол Переговоров. Нужно готовить предпосылки, которые позволили бы начать переговорный процесс. Подчеркнуто, что наряду с административными мерами, такими, как разоружение незаконных военных формирований, обмен заложниками, первоочередное значение имеет подготовка психологического климата, благоприятствующего переговорам. Следует принимать меры против этнического стресса, комплекса национальной вражды, ненависти, агрессивности. Это во многом новое дело, которым следует овладеть. Подчеркнута также необходимость принятия законов, укрепляющих правовую базу режима чрезвычайного положения, в том числе о статусе вооруженных сил в зонах межэтниче-

ских конфликтов, о деятельности подразделений ОМОНа, о беженцах и вынужденных переселенцах.

Оживленно обсуждалась взаимосвязь межнациональных отношений с процессами перехода к рыночным отношениям. В дискуссии приняли участие представители деловых кругов России. По их мнению, полнокровный рынок несовместим с сепаратизмом и регионализмом, ведущими к изоляции субъектов хозяйственной деятельности друг от друга, разрушающими единое экономическое и рублевое пространство. Межнациональная напряженность, дискриминация по национальному признаку, этнические конфликты сдерживают развитие предпринимательства, которому нужны политиче-

ская и правовая стабильность, сильное и единое государство.

Вся работа конференции движения «Сотворчество народов во имя жизни» носила конструктивный и деловой характер. Безусловно, она обогатила и политиков, и ученых, и работников органов государственной власти и управления.

Ю.Н. СОЛОДУХИН, кандидат философских наук, главный специалист секретариата Совета Национальностей Верховного Совета РФ