

Этнополитические перспективы России: от проблем выживания к проблемам развития

Еще недавно в общественном мнении и в научных кругах преобладали мрачные прогнозы этнополитического будущего Российской Федерации. Seriously обсуждалась возможность ее распада, сопровождающегося этническими конфликтами и потоками беженцев. Печатались карты, на которых отмечалось более 150 очагов возможных этнических конфликтов. Напуганная всем этим Европа поплотнее запирала свои границы от предполагаемого нашествия "новой орды" — голодных российских беженцев. В самой России многие готовились к "миграционному обвалу" — притоку чуть ли ни 25 млн русских из стран так называемого "ближнего зарубежья".

Сегодня можно определенно сказать, что прогнозы этнополитических катастроф не сбылись. Разумеется, сохраняются еще ост-

рейшие проблемы в сфере национально-государственных и межэтнических отношений, однако от проблем выживания Россия перешла к проблемам становления государственности и межнациональных отношений нового типа. В процессе разрешения этих проблем вырабатывается национальная политика Российской Федерации.

Проблема сепаратизма

Как известно, большинство вооруженных конфликтов на территории бывшего СССР (карабахский, абхазский, юго-осетинский, приднестровский и др.) возникли по поводу споров о статусе национально-территориальных образований.

Несмотря на то, что предмет спора в этих конфликтах имел преимущественно политический характер, именно этнополитическая аргументация (например, защита от национальной дискриминации или задачи национального самосохранения) в наибольшей мере способствовали мобилизации людей на решительные действия вплоть до вооруженных. Понятно почему люди, провозгласившие Уральскую республику, не стали отстаивать эту идею с оружием в руках и с такой же страстью, как это делали защитники, например, Нагорно-Карабахской или Юго-Осетинской республик. Итак, мы называем все перечисленные конфликты этнополитическими поскольку субъектами таких конфликтов (по крайней мере, в качестве одной из сторон) во всех случаях выступали этнически консолидированные группы населения, организованные и возглавляемые национальными движениями.

В процессе распада Советского Союза обострились сепаратистские тенденции и внутри России; здесь возникла реальная угроза появления многочисленных очагов этнополитических конфликтов.

Существовавшие в ряде республик национальные движения к концу 1991 г. практически утратили свой демократический потенциал и стали использовать популярные среди населения лозунги защиты и возрождения национальной культуры почти исключительно в узкополитических целях борьбы с федеральной властью. В ряде республик Северного Кавказа, Поволжья и Сибири под давлением радикальных национальных движений были приняты попытки конституционного закрепления некоторых важных норм, противоречащих Конституции РСФСР, а затем и Конституции РФ в части, затрагивающей целостность Российского государства и права человека.

В наиболее острой форме эта тенденция проявилась в Чеченской Республике, где дело дошло до вооруженного захвата власти экстремистской националистической группой Дудаева и создания

антидемократического режима, объявившего о "выходе" ЧР из состава России. Осенью 1992 г. после задержания правоохранительными органами России лидера кабардинского национального движения и Конфедерации Народов Кавказа Мусы Шанибова, толпа его сторонников окружила правительственные здания в столице Кабардино-Балкарской республики. В то время в этой республике проявились и другие признаки такого развития ситуации, которые в Чечне привели к вооруженному мятежу.

Фактически, перед Россией в то время стояла реальная угроза насильственного отторжения от нее ряда республик, чреватого неминуемыми кровавыми конфликтами.

Проявленная федеральной властью готовность к политическому компромиссу, наряду с решительностью в пресечении экстремистских действий (например, в недопущении захвата правительственных зданий в столице Кабардино-Балкарии), *позволила резко снизить межнациональную напряженность и укрепить целостность Российской Федерации.*

Этапными вехами на этом пути явились заключение в 1992 г. Федеративного договора, в 1994 г. — Договора об общественном согласии, в 1994—1995 гг. — договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральным центром и органами власти ряда республик. Договоры с субъектами Федерации во многих случаях стали инструментами приведения республиканских законодательных актов в соответствие с Конституцией РФ.

С конца 1993 — середины 1994 г. в большинстве республик наблюдалось значительное ослабление сепаратистских настроений. Свидетельствами этому являются провал сепаратистских сил на местных выборах в подавляющем большинстве республик и факт проведения выборов в Государственную Думу в декабре 1995 г. во всех без исключения субъектах Федерации.

К настоящему времени опасность распада России миновала. Практически исключена вероятность заявления кого-либо из руководителей республик, краев, областей о возможности выхода из состава Федерации, о целесообразности самостоятельного существования вне России.

Лидеры республик РФ, которые в 1991—1992 гг. активно использовали национальные движения для устрашения Москвы и своего самосохранения, к 1994 г. отказались от их поддержки, усматривая в этих движениях опасную оппозиционную силу, единственную угрозу сохранению своей власти. В этих условиях союз с Москвой, прежде всего, со структурами федеральной исполнительной власти, обеспечивал нынешним региональным политическим элитам куда большую уверенность в будущем, чем их прошлый "мимолетный роман" с национальными движениями.

Итак, если 1991—1992 гг. характеризовались так называемым "парадом суверенитетов", то 1994—1996 гг. — "парадом демонстративной лояльности" лидеров республик по отношению к Москве. Показательным является положение Договора 1994 г. об общественном согласии, подписанного всеми субъектами Федерации (кроме Чечни), о том, что "реализация прав субъектов Федерации возможна только при обеспечении государственной целостности России, ее политического, экономического и правового единства".

Единственным источником сепаратизма на территории России пока остаются продудаевские силы в Чечне. Однако и они вынуждены считаться с изменившимися не в пользу сепаратизма политическими условиями в России и в соседних государствах Закавказья. Чеченский сепаратизм развивался в те годы, когда подобная идеология господствовала в большинстве республик России. Сейчас, как я уже говорил, нормой является демонстративная лояльность. Уходят в политическое небытие такие лидеры национал-романтического склада как Гамсахурдия, Эльчибей, Дудаев: на смену им приходят прагматики, имеющие немалый опыт государственного управления, пусть и в коммунистические времена. Чечня не может быть политическим островом, она не может не измениться в изменяющемся кавказском мире.

Говорят, что психологические травмы нанесенные чеченцам нынешней войной, отягощенные трагической памятью о годах сталинской депортации и даже воспоминаниями совсем давними — о кавказской войне XIX в. — сделают невозможным дальнейшее пребывание Чечни в составе России. Этот распространенный тезис кажется мне слишком категоричным, чтобы с ним согласиться. Вспомним хотя бы тот исторический факт, что после всплеск конфронтации с Москвой у чеченцев наблюдались длительные периоды проявления лояльности к центру. Так, в период расцвета диссидентства в 70—80-е годы получили широкую известность борцы за национальную независимость из среды крымских татар, литовцев и грузин, украинцев, но никто не слышал о чеченских диссидентах. Напротив, после возвращения из депортации в 1956 г. наблюдался активный процесс интеграции чеченцев в структуры советского истеблишмента. При этом статус в советской иерархии очень высоко ценился чеченцами. Не случайно Дудаев — человек безродный, 20 лет проживший за пределами Чечни стал национальным героем. Для чеченского общества был привлекателен его статус советского генерала.

Безусловно, четыре года фактической независимости, а затем война сильно затрудняют возвращение Чечни в конституционное Поле Российской Федерации. Однако такая перспектива не кажется мне невозможной. Первоочередными этапами решения этой задачи

могли бы стать следующие политические действия: проведение подлинно демократических выборов в представительные органы власти республики; развитие внутриреспубликанского диалога и консолидация на этой основе всего населения ЧР; заключение между федеральной властью и Чеченской Республикой договора, определяющего специфику статуса ЧР в составе Российской Федерации.

Проблемы народов России. Национальные меньшинства

Характерный для 1991—1992 гг. подъем национальных движений "титულных" национальностей обострил в большинстве новых независимых государств болезненную для всего мира проблему национальных меньшинств. Малочисленным этническим группам, проживающим за пределами своих национально-государственных образований или не имеющим таковых, трудно защитить себя перед угрозами национальной дискриминации, утраты родного языка, культурных традиций, бытового уклада.

Казалось бы, подобные угрозы могли бы в полной мере проявиться и в России, где национальные меньшинства проживают во всех регионах и составляют около 12% населения. Однако *России удалось избежать не только открытого конфликта, но и сколь угодно значительных проявлений иных форм конфронтации между этническим большинством — русскими — и какими-либо этническими меньшинствами*, проживающими на ее территории. Показательно, что уровень эмиграций этнических меньшинств из России значительно ниже, чем из любой другой страны СНГ.

Во многом это явилось следствием принятых государством и закрепленных в Конституции РФ концепций национальной политики, а именно: *"многонационального народа России — носителя суверенитета и единственного источника власти"* (преамбула и ст. 3); *"равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от... расы, национальности, языка"* (ст. 19); *добровольности национального самоопределения личности: "никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности"* (ст. 26).

Современная национальная политика России, совершенствуя положения Конституции, направлена на развитие разнообразных форм национального самоопределения россиян. Она позволяет объединиться на персональной основе лицам, принадлежащим к этническим группам, независимо от места жительства, численности и наличия (отсутствия) своих национально-государственных образований. В России возможны следующие формы национального самоопределения: 1) национально-культурная автономия; 2) территориальное самоуправление (национальные районы, поселки, национальные сельские населенные пункты).

Уже в 1996 г. должны быть созданы механизмы взаимодействия государственных органов управления и национального самоуправления (как территориального, так и в форме культурных автономий). В последние годы в Российской Федерации идет естественный процесс консолидации национальных обществ и формирования единой общероссийской ассоциации национальных объединений, представляющих интересы всех национальных меньшинств. С принятием федеральных законов "О национальных меньшинствах" и "О национально-культурной автономии" этот процесс получит необходимую правовую основу. Конкретной формой ассоциации национальных обществ и объединений мог бы стать Совет по делам национальностей при Президенте РФ.

Проблемы русских

То обстоятельство, что в России проблемы этнических меньшинств проявились слабее, чем в большинстве новых независимых государств, неизмеримо меньше масштабы их эмиграции, во многом обусловлено толерантным отношением к меньшинствам со стороны этнического большинства. В то же время национальное самочувствие самих русских ухудшилось после распада СССР под влиянием трудностей социально-экономического реформирования России, а также вследствие ущемления их конституционных прав в некоторых республиках Российской Федерации. Русские, составляя большинство населения в $\frac{2}{3}$ республик Федерации, фактически являются политическим меньшинством во многих из них. Русские в республиках, особенно на Северном Кавказе, проиграли конкретную борьбу за приватизацию и в этом смысле стали "экономическим меньшинством".

В этих условиях социологи фиксируют развитие у русского населения "комплекса обиды", обостренного целенаправленными действиями шовинистических сил, пытающихся разжечь в корыстных политических целях национальную нетерпимость. Исследования ВЦИОМ год от года фиксируют нарастание ксенофобных настроений у респондентов русской национальности.

Казалось бы, можно говорить о некоем подобии закона сохранения энергии применительно к межнациональным отношениям в России по мере ослабления опасности усиления сепаратизма и связанных с ним конфликтов возросла опасность развития русского великодержавного национализма и возникновения на этой основе конфликтов совсем иного рода. Однако реальный ход развития русского национального самосознания не дает оснований для прогноза возникновения открытого конфликта (не говоря уже о вооруженном) русских с какой-либо иной этнической группой в Российской Федерации.

Несмотря на рост ксенофобии и немалый размах русских националистических организаций и примыкающих к ним казачьих образований, *России все же удалось избежать массового всплеска русского шовинизма.* Русские националистические партии и движения остаются малочисленными и намного менее влиятельными, нежели политические организации титульных национальностей республик в составе России и, особенно, большинства новых независимых государств. Ни одна из радикальных националистических организаций не набрала на выборах в Госдуму в 1995 г. достаточного количества голосов, а общественная поддержка ЛДПР, использующей некоторые националистические лозунги, в последние годы существенно уменьшилась.

Первоочередной задачей национальной политики по отношению к русским, как и ко всем другим народам России, является реальное воплощение в жизнь принципов, гарантированных Конституцией РФ: равенство в правах со всеми другими народами, гарантии участия в политической и культурной жизни республик, возможности национального самовыражения, в том числе и самоорганизации в различных формах.

Проблема соотечественников

С распадом Советского Союза за пределами России оказались миллионы наших соотечественников — бывших граждан СССР, а ныне российских граждан, лиц без гражданства и других лиц, ощущающих свое культурно-историческое родство с Россией. Массовый исход наших соотечественников из новых независимых государств мог крайне негативно сказаться на судьбе миллионов россиян, серьезно замедлить социально-экономические реформы и дестабилизировать ситуацию в самой России.

Столкнувшись со сложной экономической, культурной и психологической ситуацией, российские соотечественники, безусловно, нуждаются и нуждаются в поддержке и помощи со стороны России.

Стратегической линией российской политики, зафиксированной в принятых в 1994 г. "Основных направлениях государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом", является содействие их добровольной интеграции в социально-политическую жизнь новых независимых государств, их адаптации к местной культуре при сохранении собственной культурной самобытности.

Безусловно, Россия готова, в случае конфликтных ситуаций, принять их в качестве беженцев и вынужденных переселенцев, в соответствии с международными обязательствами и внутренним законодательством. В настоящее время практически завершена разработка программы помощи соотечественникам. Ее реализация

позволит обеспечить социально-экономическую информационно-культурную и правовую поддержку Россией своих соотечественников, их цивилизованную адаптацию к изменившимся условиям.

Многое уже сделано: Россия гарантировала предоставление своего гражданства всем соотечественникам, не определившийся с гражданством, вплоть до исхода этого столетия. Заключено соглашение с Казахстаном, регулирующее упрощенный порядок принятия гражданства для переезжающих на постоянное место жительства из России в Казахстан и из Казахстана в Россию. С рядом стран СНГ и Балтии заключены двусторонние межгосударственные и межправительственные соглашения о регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев.

Во многом благодаря активной позиции Российской Федерации в рамках СНГ в 1994—1995 гг. были заключены многообещающие конвенции "О правах и основных свободах человека" и "Об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам". Россия напрямую увязывает самочувствие соотечественников с действенностью этих конвенций и эффективным функционированием Комиссии СНГ по правам человека.

Многое еще предстоит сделать. Необходимо, чтобы вышеназванные конвенции как можно скорее вступили в силу. Желательно, чтобы Федеральное Собрание рассмотрело вопрос об их быстрой ратификации. Не следует затягивать и ратификацию соглашения с Казахстаном об упрощенном порядке предоставления гражданства переселенцам. Внутренние российские разногласия не должны негативно сказываться на положении соотечественников.

По-видимому, основная часть тех российских соотечественников, которые не смогли адаптироваться к жизни в новых независимых государствах, уже переехала в Россию. По прогнозам, в ближайшие годы численность иммигрантов из ближнего зарубежья будет снижаться.

П.М.Иванов: Вы приписываете большое значение лидерам национальных движений, в частности, М.Шанибову. Внутри республики (Кабардино-Балкарии) он не пользовался никаким авторитетом. А что касается его авторитета в качестве лидера Конфедерации народов Кавказа, то сама эта Конфедерация была порождением России. Когда было выгодно наказать Грузию, Конфедерации народов Кавказа была предоставлена полная свобода. А как только возникла чеченская проблема, то Конфедерация немедленно исчезла. И Шанибов тут же притих. А известный арест Шанибова в 1992 г., как мне кажется, был специально подстроен. Это прием из арсенала создания чрезвычайных ситуаций. Шанибова арестовали, чтобы напряженность в Кабардино-Балкарии перевести в конфликт и открытый взрыв. А далее Шанибов убежал якобы из КГБ и тут же встал

на площади и говорит: "Давайте против России начнем вторую Кавказскую войну. Мы им покажем, этой России." Это были чистые провокаторы. Конфедерация народных провокаторов. Он после тюрьмы приехал, сказал, что убежал из тюрьмы, и немедленно призвал к войне против России. И все мы, стоящие там, понимали, что это провокация, и что этот человек провокатор.

Э.А.Паин: Однако Вы из-за него пошли на площадь.

П.М.Иванов: Никуда мы не пошли, да и дело не в этом. Я хочу сказать, что по Шанибову и ему подобным нельзя делать выводы относительно национального движения. Надо знать, кто есть кто. Вот о чем речь. А что касается договоренности с Дудаевым, то я глубоко убежден, что за три года "самостоятельности" Чечни договор с Дудаевым можно было подписать.

Э.А.Паин: А почему же не подписали? Мы можем сколько угодно домысливать, но было 12 попыток. Что же еще нужно? Какого рода доказательства требуются? Давайте разбираться с этими конкретными случаями.

П.М.Иванов: Пожалуйста, но в то время Россия была бескомпромиссна, а Дудаев мог бы пойти на компромисс.

Э.А.Паин: Да ну, что Вы! Лично я записал в послании Президента 1993 г. в качестве программы подписать договора с двумя республиками — прежде всего с Татарстаном и с Чечней. Это послание Президента вышло в феврале 1994 г., и в марте был заключен договор с Татарстаном. В это же время приехал бывший министр иностранных дел Чечни и вроде бы сказал, что давайте будем заключать договор. А через неделю — официальное объявление: Татарстан нам не указ, Чечня будет жить по-другому.

П.М.Иванов: Вы не написали сколько надо заплатить, чтобы они подписали.

Э.А.Паин: Ситуация другая была. Человек, который объявлял врагами народа людей, только заикавшихся о самой возможности подписания договора, никогда в жизни не согласился бы подписать договор.

Вопрос из зала: Мне кажется, вне поля нашего внимания остается проблема Калмыкии. Как оценивается все, что там происходит? Что предполагается делать? Республика демонстрирует полный правовой произвол, жесточайший авторитарный режим, отсутствие представительной власти в условиях демократической России.

Вопрос: Когда Вы интерпретировали чеченский конфликт, то Вы сказали — это не этнический конфликт. Почему?

Ответ: Я сказал, что это безусловно этнополитический конфликт.

Вопрос: Нет, Вы все время подчеркивали, что это не этнический конфликт. Но во всей мировой конфликтологии считают, что если хотя бы одна сторона мобилизована по этническому признаку, чего никак нельзя отрицать в Чечне, то это конфликт этнический.

Ответ: Если бы не было идеи национальной консолидации, то ничего бы их не удержало. Тут для меня все ясно. Что касается Калмыкии, то это вопрос огромный. Я был бы рад, чтобы о нем забыли, потому что ответить на него очень сложно. Какова плата за номенклатурную стабилизацию? То, что происходит — это номенклатурная стабилизация, и Кирсан Илюмжинов — яркое тому подтверждение, причем особо критическое, своеобразное и скандальное. Каковы последствия? В ближайшее время в Калмыкии весьма невелика вероятность социального или иного какого-либо конфликта. Мала вероятность и того, что мудрые жители поймут, что ими правит диктатор, который их обирает, всех включил в одну корпорацию. Они все платят налог не государству, а единой корпорации, которую он возглавляет, и там куча всяких методов, которыми он их там обирает. На некотором витке эта самая номенклатурная стабилизация, которая на какое-то время стабилизировала ситуацию и в Осетии, и в Калмыкии, и во многих других, породила комплекс новых проблем. Только в том случае, если там будет проводиться подлинная приватизация, я вижу конкретные силы, которым для защиты своих идей нужно будет формировать определенные политические силы и требовать иного правового пространства.

Э.Н.Ожиганов: Итак, Ваша схема совпадает с моей только в одном пункте — о номенклатурной стабилизации. Это и называется плебеситарной демократией. Наступит время, когда она вновь вынуждена будет обратиться к провокации конфликтов, и это произойдет в пределах ближайшего времени.

Ответ: "Съест-то он съест, да кто же ему даст". Два раза войти в одну воду не удастся. Я полагаю, что взнудать этнополитические конфликты, использовать национальную идею нынешней элите не удастся. Нет ни ресурсов, ни возможностей. Она этого сделать не сможет. Я полагаю, что этнополитические конфликты в этом виде, я еще раз подчеркиваю, исчерпали себя и перейдут в другое качество.