

В. А. Тишков¹

ЭТНИЧЕСКИЙ ФАКТОР И НОВЕЙШАЯ ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭТНОПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О культуре преемственного этнополитического мышления и задаче исторического знания.

Современный период развития нашей страны — один из самых драматичных в богатейшей истории

¹ Академик Российской академии наук, директор Института этнологии и антропологии им. Н. Н. Миклухо-Маклая РАН, доктор исторических наук, профессор. Автор более 300 научных и научно-публицистических работ, в т. ч.: «Страна кленового листа: начало истории», «Освободительное движение в колониальной Канаде», «История Канады», «История и историки США», «Коренное население Северной Америки в современном мире», «Тропой слез и надежд: книга о современных индейцах США и Канады», «Русские как меньшинство: пример Эстонии» и «Русские в Средней Азии и Казахстане», «Россия как многонациональная общность и перспектива межэтнического согласия», «Концептуальная эволюция национальной политики в России», «Очерки теории и политики этничности в России», «Политическая антропология. Российские исследования в гуманитарных науках», «Общество в вооруженном конфликте» и «Этнология и политика. Научная публицистика», «Единство в многообразии: публикации из журнала “Этнопанорама” 1999–2008 гг.», «Наука и жизнь: разговоры с этнографами» и др.

Российского государства и его народа. Речь идет о времени начала горбачевских реформ во второй половине 1980-х годов, распада СССР и постсоветского развития нового государства — Российской Федерации. Это составляет четверть века — значительный отрезок исторического времени. Существенную часть населения страны составляют граждане, родившиеся после распада СССР и об этом, казалось бы недавно, прошлом почти ничего не помнящие. Носителями советской исторической памяти остаются ныне живущее взрослое и старшее поколения, но и у этой части населения часто не совпадают ответы на вопрос о том, как относиться к советскому периоду: одним кажется, что это были «лучшие годы нашей жизни», другие с содроганием вспоминают преступления сталинизма и жесткую несвободу при тотальном дефиците товаров и услуг периода правления Брежнева.

В последние годы эти ментальные «разломы» среди россиян дополнились ориентацией на жесткое отторжение каждой новой правящей элитой того, что сделали их предшественники, даже если сами новые власти имущие были активными деятелями предыдущих правительств. Так, недавно возник образ «хаоса 1990-х годов», «кровавых девяностых». Цель этого образа — еще более возвысить позитивные перемены, происходящие в стране после 2000 года. Но плохо, что общество, включая политический класс, лишается культуры преемственного мышления и пестует в себе нетерпимость и даже ненависть к тем, кто был до этого у власти. А это в свою очередь порождает ненависть к действующей власти среди тех, кто жаждет прийти ей на смену или уже покинул властные позиции.

В этой политико-идеологической сумятице — отсутствии культуры преемственности — особая ответственность возлагается на тех, кто является профессиональными производителями знаний о прошлом, то есть на историков. Только историки обладают необходимой подготовкой по части знания широких исторических горизонтов, обучены методам обращения с достоверными источниками и свидетельствами, обладают необходимыми навыками проведения проверочных процедур и внутрипрофессиональными критериями достоверного толкования прошлого. При всем разнообразии мнений и даже ожесточенных дискуссий должен быть выработан необходимый консенсус по поводу того, что есть достоверное в прошлом и что есть вымысел или заблуждение.

Однако изучение современного периода истории характеризуется некоторыми трудностями, которые делают это занятие не менее сложным, чем изучение античных времен или Древней Руси. Во-первых, историописание еще не оторвалось от живой исторической памяти, и эта память, включая личный опыт самого исследователя, противоречиво влияет на объективное воссоздание наиболее достоверного и полного исторического полотна. С одной стороны, свидетель или непосредственный участник событий помнит то, что происходило, а с другой — он помнит только то, что происходило именно с ним. Его память связана с эмоциями и пристрастиями, которых не лишен каждый человек. Во-вторых, современная история в гораздо большей степени связана с текущим политическим процессом, и всегда есть искушение со стороны власти «подправить историю» в выгодном ключе.

Наконец, по сюжетам новейшей истории, то есть недавно прожитого, в каждом обществе ведутся дебаты о результатах перемен и реформ, сути происходящих процессов, роли политиков, партий и институтов. Недавнее прошлое — это то, что общество помнит само (без услуг историков) и использует в политике или как средство консолидации, или как средство раздора и обличения, а чаще всего — в прагматичных целях победы на выборах и прихода к власти. В изучении новейшей истории существует еще одно затруднительное обстоятельство — это налагаемые государством ограничения на обнародование архивных документальных источников, а также глубоко личностная мотивация в трактовке событий ав-

торами разных воспоминаний и рассказчиками, которые не являются профессиональными историками. Слишком мало документов и слишком много воспоминаний! Обычная проблема для недавно пережитой истории, но вполне решаемая.

Данная статья посвящена только одному аспекту общественно-исторического процесса за последние 25 лет. Речь идет о том, что длительное время в нашей науке и практике называлось «национальным вопросом» и «национальной политикой». Суть этих проблем составляют вопросы, связанные с состоянием и развитием этнического разнообразия населения страны (многонационального народа), системой государственной организации и управлением в условиях многонациональности, учетом и отправлением прав, запросов и интересов граждан и этнических общностей, соотносимых с сохранением их культуры, традиций, языка в условиях единой страны и разного типа расселения. Наконец, сюда входят проблемы межэтнических отношений, включая возможные конфликты, а также методы их предотвращения и разрешения.

В последние 15 лет, начиная с этнополитического конфликта в Чечне, к этой сфере добавились вопросы вооруженного этнического сепаратизма, религиозного фундаментализма, терроризма, которые почти всегда в программе индоктринации задействуют этнический фактор. Этнический и расовый аспекты подразумевают и такие явления российской жизни, как ксенофобия и экстремизм, направленные главным образом против иностранцев, но также и против собственных граждан или недавних соотечественников — выходцев из регионов Южного Кавказа и Средней Азии.

В понятие национальной политики в ее традиционном понимании также входят разработка и реализация конституционно-правовых норм, деятельность специализированных институтов государственного управления разного уровня, государственные программы и проекты в области развития, сохранения культуры и языка, просвещение и информация, общественные движения и организации этнокультурного направления, мониторинг и прикладные научные исследования.

Особенности позднего советского периода этнополитики.

СССР был одним из самых крупных многоэтнических государств, в котором фактически все нерусские этнические общности (народы, нации или национальности) имели автономные образования разного уровня, так называемые национально-государственные образования. Известная «советская матрешка» (союзные и автономные республики, автономные области и округа, национальные сельские советы) возникла в первые десятилетия существования СССР и с некоторыми изменениями просуществовала до его распада. Эта система основывалась на территориальной и государственно-политической ориентации на этнический фактор. Что стояло за правовым понятием «территория своей национальной государственности», применявшимся внутри страны по отношению к гражданам той или иной

национальности? Советская национальная политика была не столько политикой государственно-строительства на основе гражданской общности, сколько политикой развития и сближения социалистических наций на основе формул интернационализма и дружбы народов. Эта во многом пропагандистская и умозрительная политика имела серьезные риски по части спонсирования не только «национальных форм», но и потенциального изоляционизма, сепаратизма и «антироссийскости».

В СССР ситуацию спасали жесткий идеологический диктат и репрессивный партийно-политический режим, а также идеология советского патриотизма и концепция советского народа. Последний был реальностью, но он не был «новым типом исторической общности людей». Советский народ представлял собой историческое продолжение российского (русского в широком смысле этого слова) народа, который существовал веками, несмотря на утрату части территорий государства в 1917 году и приобретение новых территорий в 1940-м.

После упразднения в 1923 году специализированного ведомства — Народного комиссариата по делам национальностей РСФСР — весь комплекс проблем в данной области государственной и общественной жизни находился в компетенции партийных органов, Совета Национальностей Верховного Совета СССР, некоторых министерств (культуры и образования) и комитетов (теле- и радиовещания), а также правительств республик, автономных областей и округов. Любые проявления этнического национализма и просто радикальные взгляды и действия в области «национального вопроса» жестко контролировались и пресекались Комитетом госбезопасности. Так, среди политзаключенных позднего брежневского периода были и некоторые активисты крымскотатарского движения, украинские и грузинские националисты, которым обычно предъявлялись другие статьи обвинений.

Лишь при М. С. Горбачеве в 1987 году в аппарате ЦК КПСС был создан Отдел межнациональных отношений, который решал вопросы все более обострившихся отношений по линии «центр-периферия» и пытался урегулировать некоторые острые конфликтные ситуации в этнической сфере.

С эпохи либерализации политической системы (иначе ее назвали перестройкой) начинается новейшая история национального вопроса в нашей стране. Отметим, что грандиозная геополитическая коллизия, произошедшая в период правления М. С. Горбачева, а именно распад СССР, только частично связана с национальным вопросом, а тем более — с его нерешенностью. Напомним, что советское наследие в данной области имело противоречивые результаты. Наряду с жестокими массовыми репрессиями, в том числе насильственными депортациями целых народов с мест их постоянного проживания, а также с централизаторско-ассимиляторскими тенденциями в пользу доминирующей русскоязычной культурной традиции в советской национальной политике наблюдались позитивные тенденции: поддержка и развитие малых культур и языков, продвижение в разные сферы жизни, включая органы управления,

представителей разных национальностей. В отличие от царской России, которую иногда называли «тюрьмой народов», Советский Союз стал своего рода «колыбелью» многих наций, которые в ходе так называемого национально-государственного строительства в 1920–1930-е годы консолидировались на разнородной кланово-племенной основе вокруг «собственной государственности» и которые уже в послевоенные десятилетия обрели все необходимые институты для «национального самоопределения вплоть до отделения» (экономика, конституции, представительные органы власти, профессиональная культура и наука, полная система образования и т. д.).

Ослабление политико-идеологического диктата центра, хозяйственная самостоятельность, открытие советского общества для внешнего мира и внешние воздействия не столько в пользу демократизации СССР, сколько в пользу его раздела по этнонациональным границам были однозначно «прочитаны» националистически настроенной интеллигенцией и республиканской бюрократией как возможность осуществления самоопределения через сецессию. Общим лозунгом всех этих программ была демократизация и децентрализация — цели, которые внешне совпадали с целями горбачевской реформы. Однако националистическая политика на периферии носила скрытый, поэтапный характер: хозяйственный расчет — суверенизация — новые договорные отношения — независимость. Эта поэтапность была полностью реализована из-за грубых ошибок центральной власти и конфликта властной элиты в самом центре. Сыграли свою роль и внешние факторы поддержки дезинтеграционных сил внутри СССР.

Период правления Горбачева начиная с середины 1980-х годов до 1991 года был отмечен некоторыми серьезными попытками улучшить ситуацию в области национальной политики, хотя тогда приоритетными для Кремля были реформы политической системы и экономики. К таким попыткам можно отнести проведение специального Пленума ЦК КПСС в 1989 году, посвященного вопросам межнациональных отношений, и обсуждение этих вопросов на XXVIII съезде КПСС в 1990 году. К разряду наиболее важных мер в области сохранения СССР как многонациональной федерации также можно отнести работу над новым союзным договором.

Но противники реформирования СССР, с одной стороны, и сторонники предельной суверенизации — с другой, не позволили перестроить структуру государства на новой, более демократической и прочной, чем этнофедерализм, основе. Как видно из изложенного, дефицит времени и компетенции, политические импровизации и личностные амбиции политиков возобладали в решении вопроса эпохально-исторического значения.

Еще до распада СССР центральная власть столкнулась с острыми кризисами в некоторых союзных республиках, спровоцированными радикально-националистическими силами, а также с рядом кровавых этнических конфликтов, которые Кремль пытался решить в основном мирными способами. Не получили жесткого отпора первые проявления этнически мотивированных погромов и других форм на-

сия в Сумгаите, Фергане, Оше и в других местах. Ни Верховный Совет, ни сам Горбачев не смогли принудить к согласию враждующие стороны в Нагорно-Карабахском конфликте. Использование армии против массовых выступлений в Литве, Грузии и Азербайджане дало противоположные результаты — мобилизацию радикально-националистических сил и сторонников выхода союзных республик из состава СССР.

Антицентристская позиция руководства РСФСР и прямое противостояние Горбачева и Ельцина довершили дело распада государства. СССР распался на 15 государств, казалось бы, по так называемым «национальным образованиям», но национальное самоопределение было всего лишь одним из внушительных аргументов, за которым стояла более сложная действительность. Новые страны оказались многоэтническими сообществами и могли построить свою государственность только путем демократического решения уже собственных «национальных вопросов», которые в подавляющем большинстве случаев были переведены в разряд проблемы меньшинств.

В данной статье рассматриваются вопросы национальной политики и межэтнических отношений в Российской Федерации и не затрагиваются аналогичные проблемы устройства и политики многоэтнических сообществ, гражданских прав, сохранения культуры и языка русскоязычного населения в других постсоветских государствах.

Этнополитика России периода 1990-х годов.

В Российской Федерации после 1991 года начинается новый этап истории «национального вопроса». Этот период — президентство Б. Н. Ельцина — можно считать отличительным этапом по ряду причин. Во-первых, это было время сложного и ответственного формирования новой демократической государственности при сохранении исторической преемственности и учете опыта существования других крупных многоэтнических государств. Конституция 1993 года справилась с этой трудной задачей и успешно действует до сих пор. Некоторые важнейшие положения о российском народе как единственном суверене нового государства, о государственном устройстве и российском федерализме с учетом этнического фактора, равенстве граждан независимо от расы, национальности и религиозной принадлежности, государственной поддержке этнокультурного многообразия населения страны и другие положения имеют непреходящее значение для нашей страны.

Принятие Конституции РФ и оформление федеративного устройства, в том числе через систему Федеративного договора, заключенного в марте 1992 года, а также отдельных дополнительных соглашений с некоторыми республиками, лидеры и общественные движения которых желали большей децентрализации власти и больше полномочий в контроле над ресурсами, не позволили осуществиться второму раунду дезинтеграции страны — за счет дальнейшего распада уже Российской Федерации по логике этнотерриториального самоопределения. Однако стране не удалось избежать возникновения открытого очага вооруженного сепаратистского конфликта в

Чечне, где власть узурпировала националистическая вооруженная клика, которая объявила государственную независимость от России и совершила массовое изгнание нетитульного (преимущественно русского) населения из республики. Впрочем, история этого этнополитического конфликта заслуживает отдельного анализа.

При формировании нового правительства в 1991–1992 годах позитивную роль сыграл факт создания нового федерального ведомства, ответственного за национальную политику, — Государственного комитета по национальной политике, который позднее претерпел неоднократные трансформации по названию и содержанию своей деятельности. Но сам факт существования такого федерального ведомства до 2000 года, возглавлявшегося известными политиками и общественными деятелями, помогал решать многие проблемы и разрешать коллизии на уровне регионов, отдельных групп и общин. Данный институт взял на себя функцию внешнего представительства государства в некоторых вопросах имплементации международных деклараций и других документов по проблеме прав национальных меньшинств, противодействия расизму и ксенофобии, содействовал международному сотрудничеству этнически родственных народов и взаимодействию с российскими диаспорами. Государственный комитет по национальной политике совместно с МИД отвечал за сложную проблему российско-германского сотрудничества по проблемам российских немцев. В рамках этого сотрудничества, в частности, были созданы немецкие национальные районы — эксперимент, взятый из опыта первых лет советской власти. Выбранный после 2000 года вариант «министра без портфеля» также положительно воздействовал на область межэтнических отношений на протяжении нескольких лет вплоть до 2004 года.

Декабром 1994 года заканчивается этап трудного, но мирного переустройства многонационального государства, отмеченный двумя противоположными по духу событиями: подписанием нескольких соглашений о разделении полномочий между органами власти Российской Федерации и органами власти Республики Татарстан и началом военных действий на территории Чечни. Последнее событие существенно изменило положение в стране и образ России в мире. Более ранний вооруженный конфликт между осетинами и ингушами осенью 1992 года в Пригородном районе Северной Осетии не имел таких последствий, хотя также оставил глубокий след.

Исторический этап 1991–1994 годов в области национальной политики был отмечен рядом важных явлений и событий. До 1993 года активно действовал Верховный Совет России, его Палата национальностей и некоторые профильные комитеты, особенно Комитет по проблемам депортированных народов. В апреле 1991 года был принят важный Закон РСФСР «О реабилитации репрессированных народов», который имел большое морально-политическое значение, ибо признавал незаконными (преступными) массовые депортации целых народов накануне и в период Великой Отечественной войны. Закон также предусматривал не только политическую

реабилитацию, но и некоторые материальные компенсации пострадавшим гражданам и их потомкам.

Верховным Советом России были приняты некоторые другие законы, касающиеся статуса и границ этнотерриториальных автономий, что имело важные, но неоднозначные последствия для истории межэтнических отношений и общей ситуации в стране (выделение автономных округов в качестве самостоятельных субъектов Федерации, преобразование Адыгеи в республику, раздел Чечено-Ингушетии в условиях невозможности проведения соответствующих политико-правовых процедур и создание Ингушской Республики без четко определенной территориальной основы).

В те же годы в правительстве и профильных комитетах Верховного Совета России шла разработка новых законопроектов в области национальной политики, а также началась подготовка концептуального документа по национальной политике. Наряду с проектом Концепции государственной национальной политики в Российской Федерации были разработаны и начали внедряться со скромным финансированием специализированные государственные программы помощи финно-угорским народам, отдельным этническим движениям и творческим группам, массово-фольклорным мероприятиям и т. п. В первой половине 1990-х годов возникла общероссийская общественная организация «Ассамблея народов России» и «Сенежский форум», ставший авторитетной площадкой обсуждения проблем национальной политики.

Важным и заметным направлением в национальной политике с первых лет перестройки стала деятельность общественного движения коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. К моменту распада СССР в стране проживали 26 официально признанных малочисленных народов общей численностью примерно 125 тыс. человек (по переписи 1989 г.). Эта категория населения проживает в специфических природных условиях тайги, тундры и арктических морских побережий, до сих пор сохраняя многие элементы традиционного хозяйствования (охота на пушного и морского зверя, рыболовство, оленеводство). В условиях активного промышленного освоения арктических и других регионов проживания аборигенов в мире при помощи международных инструментов и национального законодательства давно выработана система защитных мер этой специфической по своим хозяйственно-культурным запросам этнической группы. В СССР также многое делалось для защиты малых народов Севера, что, однако, не убергло их от серьезных социальных проблем.

Первый съезд народов Севера прошел в 1990 году в Кремле с участием М. С. Горбачева, на котором была образована Ассоциация народов Севера СССР (в 1993 г. зарегистрирована как Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ). Конституция РФ 1993 года гарантировала права коренных малочисленных народов в соответствии с международным правом и международными договорами России. С началом работы Верховного Совета России в профильном Комитете

по проблемам Севера и Дальнего Востока началась работа над соответствующим законом, который был принят только в 1999 году как Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». В 2000 году был принят еще один Федеральный закон «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока», а через год — Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока», которые вместе с разработанным законодательством по этой тематике на уровне ряда субъектов Федерации сегодня составляют серьезную систему защиты прав коренных малочисленных народов Сибири, Севера и Дальнего Востока.

Однако вернемся к проблеме вооруженного конфликта на Северном Кавказе, который можно считать началом отдельного этапа в истории «национального вопроса» в современной России, хотя военные действия в Чечне и не носили всеохватного характера. Почему январь 1995 года, особенно штурм города Грозного, стал рубежным в истории России с точки зрения межнациональных отношений? Потому что это был масштабный вооруженный конфликт, когда от имени чеченского народа вооруженными незаконными формированиями при прямой поддержке международных террористических сил был брошен открытый вызов всей России, включая другие народы Северного Кавказа. В Чечне не было соблюдено никакой правовой процедуры провозглашения независимости, да и Конституция РФ не предусматривает явочную сессию. Однако и со стороны государственной власти России не были проведены должные правовые процедуры, регулирующие масштабное применение силы внутри страны против собственных граждан. Вновь надменность силы и амбиции двух лидеров (Ельцина и Дудаева) привели к кровавой драме, в которой в результате проведения двух ее этапов погибли около 50 тыс. российских военных и гражданского населения, не менее половины которого были русские жители Грозного. Чеченская война — это тяжелое поражение российской национальной политики, несмотря на героические усилия, которые предпринимались некоторыми российскими политиками, военными, общественными деятелями по завершению этой войны. Вторая чеченская кампания, восстановление контроля федерального центра в этом субъекте Федерации, образование легитимных временных органов власти Чеченской Республики и проведение конституционного референдума произошли в 2000—2003 годах и связаны с первым сроком президентства В. В. Путина.

Следует отметить еще несколько важных моментов в истории национальной политики позднеельцинского периода. Это был период, когда продолжалась достаточно плодотворная законотворческая деятельность и наблюдалась общественная активность в сфере национальной политики. После принятия Государственной Думой в 1996 году разработанного правительством Федерального закона «О национально-культурной автономии (НКА)» открылась возможность для внутреннего и экстеррито-

риального самоопределения этнических общностей, особенно тех, кто имел дисперсный характер расселения или иммигрантское происхождение. По всей стране стали возникать НКА разного уровня — от федерального до местного — из числа представителей различных российских национальностей (украинцев, российских немцев, евреев, азербайджанцев, армян и т. д.). Это был важный процесс самоорганизации в форме общественных объединений представителей разных национальностей с целью поддержки и развития собственных культур, укрепления групповой идентичности, защиты от возможных дискриминационных проявлений, продвижения своих интересов и прав через властные структуры и другие механизмы. Сегодня НКА представляют важный компонент и институт гражданского общества, при помощи которого решаются многие вопросы межэтнических отношений и этнокультурного развития. Лидеры НКА представлены в общественных советах министерств и ведомств, Общественной палате РФ, они активно позиционируют себя в СМИ и на международном уровне.

Другим важным моментом национальной политики второй половины 1990-х годов было принятие в 1996 году Концепции государственной национальной политики в Российской Федерации (далее — Концепция). Этот документ имел принципиальное для своего времени значение, ибо в нем впервые после распада СССР были сформулированы цели, направления и механизмы политики государства в сфере национального вопроса. Документ содержал инновационные моменты в трактовке таких базовых категорий, как «нация», «самоопределение», «соотношение индивидуальных прав и прав этнических групп (народов или национальностей)» и др. Цель национальной политики определялась как обеспечение прав и запросов граждан, связанных с их принадлежностью к той или иной этнической, конфессиональной, языковой традиции или общности. НКА определялась как форма внутреннего самоопределения российских национальностей наряду с формой этнотерриториальных автономий, каковыми были республики и автономные округа. Среди основных направлений национальной политики выделялись: обеспечение достойных условий социально-культурного существования; сохранение групповой идентичности; обеспечение справедливого доступа к ресурсам развития и управлению; этнокультурная деятельность по сохранению культуры и языка.

Концепция была одобрена всеми субъектами Российской Федерации, парламентом России, она до сих пор имеет статус действующего документа. Однако на новом этапе развития страны возникли новые проблемы и исторические вызовы, обнаружилось новые задачи и появились новые возможности, которые не были сформулированы в Концепции 1996 года. В частности, реальными стали угроза вооруженного сепаратизма, рост настроений ксенофобии и экстремизма среди части населения страны, которые вызывали напряженность в отношениях среди граждан и озабоченность власти в деле обеспечения национальной безопасности и сохранения

гражданской стабильности и солидарности в российском обществе.

Наконец, в конце 1990-х годов проявились некоторые глубинные недостатки в системе федеративного устройства и проводимой в ряде этнотерриториальных автономий (республик) внутренней политике в сфере межэтнических отношений. Используя некоторые конституционные положения и законы, принятые в республиках в начале 1990-х годов, административный ресурс и политические манипуляции, в ряде республик так называемые титульные нации стали правящими группами меньшинства над большинством населения и проявляли недостаточную заботу о положении и запросах нетитульного населения. Это привело, например, к существенному оттоку русского населения из ряда республик, особенно из Северного Кавказа. При использовании возможностей действовавшего Федерального закона РФ «Об образовании» и местных правовых актов в российских республиках наряду с позитивными процессами возрождения местных языков и традиций начался процесс принижения статуса русского языка, не создавались должные условия для языков малых групп меньшинства, которые имеются почти во всех республиках. В сфере массовой информации, образовательной системе, общественных и научных дебатах позиционировались узкоэтнические и зачастую антироссийские установки и ценности. Становилось ясно, что в повестку национальной политики должны быть включены задачи не только сохранения этнокультурной самобытности и утверждения этнического (этнонационального) самосознания, но и обеспечения общероссийской солидарности и патриотизма на основе понимания российского народа как гражданской многоэтнической нации.

Еще одним новым фактором национальной политики стало усиление возникшей в период первых открытых конфликтов в СССР и его распада массовой иммиграции в Россию нескольких миллионов бывших советских граждан. Первоначально это были главным образом люди русской национальности или в более широком смысле — русскоязычное население, которому не нашлось должного места и не были обеспечены жизненные перспективы, а иногда и элементарная безопасность в новых независимых государствах, где они проживали до распада СССР. Из более чем 25 млн русского населения бывшего СССР в Россию переехало около 4–5 млн, подавляющее большинство получили российское гражданство и успешно интегрировались на своей исторической Родине. Более серьезной проблемой стала иммиграция вынужденных беженцев и переселенцев из зон конфликтов или открытого или косвенного «выдавливания» отдельных групп нетитульного населения (армян из Азербайджана, азербайджанцев из Армении, осетин из Грузии, месхетинских турок из Узбекистана, представителей дагестанских и северокавказских народов из государств Средней Азии). Масштабное перемещение населения вызвали осетино-ингушский конфликт и чеченская война; помимо Чечни, русские фактически покинули Ингушетию, много русских уехало из Дагестана и других республик.

Однако наиболее серьезную проблему в сфере межэтнических отношений вызвала плохо контролируемая трудовая миграция коренных жителей новых независимых государств, образовавшихся на постсоветском пространстве. В Россию в 1990-е годы переехало в целом около 7 млн человек, часть — на временной, сезонной основе, часть — с целью постоянного проживания. На первом этапе в основном это были украинцы, молдаване, жители государств Закавказья. Позднее в этом потоке стали преобладать мигранты из Средней Азии (таджики, узбеки, киргизы).

Массовая иммиграция в Россию вызвала напряженность на рынке труда и конфликты в социально-бытовой сфере, чем воспользовались ультрарадикальные элементы и даже некоторые политические партии и общественные организации для разжигания чувства ненависти к мигрантам и провоцирования насилия. На антииммиграционных настроениях окрепли и распространились, особенно в молодежной среде, ультранационалистические и неонацистские группы и отдельные активисты, использовавшие разные средства мобилизации — от Интернета до организации так называемых «русских маршей». Одновременно неконтролируемая миграция вызвала повышение уровня преступности, связанное с нарко-трафиком, торговлей людьми, производством контрафактной продукции, неуплатой налогов и т. д.

Миграционный фактор стал одним из конфликтогенных в сфере национальной политики в начале 2000-х годов. В маленьком карельском городе Кондопога произошло массовое столкновение между местным населением и мигрантами из региона Кавказа, которое сопровождалось убийствами и погромом. В этот период в стране в целом от рук ультра-националистов и расистов погибло более сотни человек. Это тоже требовало соответствующей реакции со стороны властей и общества с учетом того, что иммиграция из стран бывшего СССР, особенно в форме организованных переселений соотечественников, являлась важным фактором в решении демографических проблем страны и развитии российской экономики. После принятия в 2001 году нового закона «О гражданстве РФ» с некоторыми последующими поправками, а также реформирования федеральной миграционной службы и обновления содержания миграционной политики ситуация в этой области стала улучшаться. Сокращению иммиграции также способствовал мировой финансовый кризис 2009 года.

Особенности российской этнополитики начала XXI века.

Реформы в сфере национальной политики на новом историческом этапе начались с инициативы президента В. В. Путина привести в соответствие с федеральной Конституцией конституционно-правовые акты субъектов Российской Федерации, прежде всего республиканские базовые правовые нормы, которые еще сохраняли положения эпохи «неограниченного суверенитета» и слабые гарантии прав человека нетитульной национальности. Для решения этой масштабной задачи в 2000 году была введена система

семи федеральных округов во главе с полномочными представителями президента России и сетью федеральных инспекторов непосредственно в субъектах Федерации. На протяжении ряда лет эта работа была выполнена путем внесения поправок в республиканские конституции и законы, а также через другие механизмы. Федеральные округа сохраняются в системе государственно-административного устройства страны. В январе 2010 года из Южного федерального округа был выделен Северо-Кавказский федеральный округ с центром в г. Пятигорске.

Важный шаг в сфере этнотерриториального устройства страны — начало процесса укрупнения субъектов Федерации за счет слияния автономных национальных округов с более крупными областями и краями, куда они и входили в советское время. Эта мера была продиктована прежде всего экономическими факторами, а именно необходимостью объединения ресурсов территорий для более успешного развития и улучшения социальных условий жизни населения. Этот шаг также имел целью уменьшить чрезмерно большое число субъектов Федерации и, следовательно, повысить эффективность управления. Менее всего процесс укрупнения субъектов преследовал цель лишить проживающие в автономных округах малочисленные народы атрибутов самоопределения, поддержки их традиционного хозяйства и культурно-языкового развития. Однако в ряде округов и некоторыми общественными активистами малочисленных народов, в частности бурятскими общественными лидерами, этот процесс был воспринят именно таким образом. Еще более болезненной и открыто конфронтационной была реакция со стороны адыгской общественности на возможное возвращение республики в состав Краснодарского края. Всего на 2010 год было упразднено шесть автономных округов, общее число субъектов Федерации составило 83, из них 21 республика, одна автономная область и четыре автономных округа.

В русле оптимизации государственно-административной структуры и повышения эффективности управления была изменена система выборов глав субъектов Федерации, включая президентов российских республик, которые до этого избирались на прямых выборах, а с 2004 года стали утверждаться президентом страны по представлению региональных законодательных органов. Следует отметить, что отмена прямых выборов подвергалась критике и пока не решила одну из важнейших задач — устранение клановости и коррупции региональных властей. Для российских республик вопрос качественного и эффективного управления на основе демократических, открытых принципов остается одним из наиболее труднорешаемых.

В доктринальном плане принципиально новые подходы в области национальной политики были сформулированы в сделанных по поручению Президента России В. В. Путина предложениях по корректировке действующей Концепции государственной национальной политики. Но они не были приняты, возможно, по причине ортодоксально-правового подхода руководителей государственно-правового управления Администрации Президен-

та России. Однако и без обновления Концепции в ряде ежегодных посланий Президента Федеральному собранию и официальных выступлений президента в последние годы было заявлено о новом понимании российской нации и возможности достижения национального единства при сохранении этнического и религиозного разнообразия населения страны. В 2004 году В. В. Путин заявил следующее: «Мы имеем все основания говорить о российском народе как о единой нации... Представители самых разных этносов и религий в России ощущают себя действительно единым народом. Мы обязаны сохранить и укрепить наше национальное историческое единство». В 2008 году Д. А. Медведев сказал: «Само историческое развитие российской нации в немалой степени основывалось на богатстве и сохранении этнокультурной и поликонфессиональной среды... Благодаря этому единство российской нации выдержало многие испытания. И в наши дни является важным фактором преодоления экстремистских настроений, национализма и религиозной нетерпимости».

Эти фундаментальные положения о необходимости осуществления в России формулы «единства в многообразии» не только отвечают насущной потребности обеспечения гражданского согласия в крупном государстве. Это и единственная реализуемая формула устройства многоэтнической страны. Новая идеология гражданского национализма ни в коей мере не означает отрицания или растворения российских национальностей (наций в этническом

смысле слова) в некой монокультурной общности под названием «российская нация». Последняя есть прежде всего форма надэтнической гражданской идентичности россиян, которые по историческому и культурному наследию, современной лояльности и патриотизму являются представителями одного российского народа, многообразного, но единого. Россия — это нация наций, поэтому суть современной национальной политики становится двуединой: с одной стороны, это обеспечение национальных интересов российского народа внутри страны и на международной арене, в том числе при помощи национальных проектов, модернизационного развития экономики, системы национального образования; с другой стороны, это сохранение и поддержка историко-культурного и религиозного разнообразия проживающих в России представителей разных национальностей и религий. Одно не исключает другого, а, наоборот, становится возможным только в сложном единстве и при эффективном, демократическом управлении.

Национальный вопрос и национальная политика в нашей стране за последнюю четверть века прошли весьма непростой и полный неожиданных поворотов путь. Тот бесспорный факт, что Россия с эпохи либеральных реформ второй половины 1980-х годов и до 2010 года развивалась в позитивном направлении, сохраняя и укрепляя свое единство в многообразии, свидетельствует о том, что в целом эта политика была успешной, несмотря на драмы, ошибки и сохраняющиеся проблемы.